



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

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

VISTOS:

El Licenciado Adán A. Castillo, actuando en nombre y representación de Jeremías Ignacio Núñez Vega, presentó ante Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, emitido por el Procurador de la Administración, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (fs. 2-8 del expediente judicial).

Dicha demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante Resolución fechada 3 de abril de 2017, decisión ésta que, en virtud de un recurso de apelación interpuesto por el Procurador de la Administración, fue confirmada por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera a través del Auto fechado 9 de febrero de 2018 (fs. 19 y 47-53 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se avoca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones del demandante, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado y quien representa sus intereses, la Procuradora de la Administración, Encargada.

I. PRETENSIONES FORMULADAS; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO; ALEGATO DE CONCLUSIÓN.

La parte actora solicita a este Tribunal que declare nulo, por ilegal, el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, mediante el cual el Procurador de la Administración dejó sin efecto el nombramiento del Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega, en el cargo de Jefe de la Oficina Regional, posición N°104, código de cargo N°0019090, que ocupaba en la referida entidad pública; acto administrativo que, debido a un recurso de reconsideración interpuesto por el prenombrado, fue confirmado en todas sus partes por la misma autoridad a través de la Resolución N°DS-OIRH-021-17-2017 de 23 de enero de 2017 (fs. 9-11 y 12-17 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el abogado del recurrente pide a esta Sala que declare lo siguiente: "3. (...) *SE ORDENE A LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN se ordene el pago de la indemnización por despido injustificado*", y "4. *Que se declare a la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, como responsable de los daños y perjuicios de mi representado, los cuales debe hacer efectivos*" (f. 3 del expediente judicial).

Entre los hechos en los que se fundan tales pretensiones, el apoderado judicial del actor señala, en lo medular, que su representado laboró en la Procuraduría de la Administración, de manera continua, desde el 1 de agosto de 2001 hasta el 5 de diciembre de 2016, completando un período de 15 años y cuatro meses; por lo que, a su juicio, estaba amparado por la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos (f. 3 del expediente judicial).

Continúa indicando, que la actuación de la Procuraduría de la

Administración le ha causado graves perjuicios a su cliente; que no hay señalamientos en su contra por manejos irregulares o por incumplimiento de sus deberes, que por el contrario, en las oficinas donde laboró, los niveles de cumplimiento de planes operativos fueron exitosos, sin embargo, ello no fue reconocido por la institución, pues, en su lugar, lo que se hizo fue atentar contra su derecho a la estabilidad laboral (f. 4 del expediente judicial).

En razón de lo anterior, el accionante estima que se han violado las siguientes normas:

1. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; norma que, según expresa, ha sido violada por la Procuraduría de la Administración, ya que, aunque se trate de un acto discrecional, el mismo debió ser motivado; que a pesar de ser un acto sancionatorio, vulneró el debido proceso, colocándolo en un estado de indefensión; alegando, además, la falta de objetividad e imparcialidad por parte de la referida entidad pública en su caso (f. 5 del expediente judicial).

2. El numeral 1 del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que establece que los actos que afecten derechos subjetivos serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y el derecho. En su opinión, el quebrantamiento de esta disposición legal se ha producido, porque el acto administrativo impugnado adolece de la debida motivación; aparte que, antes de la emisión del mismo, no se le formularon cargos ni se le permitió ejercer su derecho de defensa (fs. 5-6 del expediente judicial).

3. Los numerales 31 y 33 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, en los que se definen los términos de debido proceso legal y derecho subjetivo. En relación con el debido proceso legal, argumenta que en este caso la Procuraduría de la

Administración actuó sin apego a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia; y en cuanto al derecho subjetivo, afirma que es su decisión, escoger el reintegro o, en su defecto, el pago de una indemnización (f. 6 del expediente judicial).

4. El artículo 1 de la Ley 127 de 2013, actualmente derogada por la Ley 23 de 2017, que disponía que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta, a los cuales no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción. A su juicio, esta norma fue desconocida por la institución acusada, ya que, al no encontrarse su cliente acreditado en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, el mismo gozaba de estabilidad laboral y no podía ser despedido sin que mediara causa justificada y según el procedimiento legal establecido (f. 7 del expediente judicial).

5. El artículo 4 de la Ley 127 de 2013, actualmente derogada por la Ley 23 de 2017, que expresaba que los servidores públicos que sean destituidos de sus cargos, sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la ley y según las formalidades de ésta, tendrá derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización, la cual será calculada con base en el último salario devengado y conforme a la escala prevista en el artículo 225 del Código de Trabajo, por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. Al respecto, alega que la Procuraduría de la Administración nunca lo citó para explicarle el motivo de su destitución, ni le dio la oportunidad de defenderse, además, reitera que el acto administrativo impugnado carece de motivación (f. 8 del expediente judicial).

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO DEMANDADO.

En la Secretaría de la Sala Tercera se recibió la Nota N°OIRH-074-2017 de 17 de abril de 2017, contentiva del informe explicativo de conducta rendido por el Procurador de la Administración, en el cual se explican las razones de hecho y de Derecho que sustentan el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, objeto de reparo, y que desvirtúan los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora.

Citemos lo más relevante de ello:

"...al examinar las constancias que reposan en el expediente contentivo de personal del señor **JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA**, se infiere que las actuaciones de esta Procuraduría de la Administración respecto al demandante, fueron basadas de manera objetiva con apego al debido proceso legal contemplado en nuestro ordenamiento positivo.

Las acciones administrativas aplicadas en la vía gubernativa al señor **JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA**, se dieron conforme al principio constitucional que dimana del artículo 307 numeral 3, así el artículo 4 numeral 4 de la Ley No.1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, respecto de quiénes forman parte de dicha Carrera.

Que según consta en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Procuraduría, el Licenciado **JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA**, no ha ingresado a esta Institución mediante ningún proceso de concurso, ni ha adquirido la categoría de servidor de Carrera del Ministerio Público. Adicionalmente, no figura en el expediente de personal que el colaborador **NÚÑEZ VEGA** al momento de su desvinculación padecía de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produjera discapacidad laboral, por lo que no se encontraba amparado a ningún tipo de ley especial que le salvaguardara como tal.

Dentro del término legal otorgado al señor **JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA**, para interponer los recursos recursivos a que tenía derecho, el mismo hizo uso; no obstante, no logró demostrar que era un funcionario amparado al Régimen de Carrera del Ministerio Público, toda vez que no presentó ni aportó prueba alguna que indicara que fue nombrado cumpliendo con el proceso de reclutamiento exigido por la ley y sus reglamentos, por consiguiente no ha adquirido el status de servidor amparado al régimen de carrera del Ministerio Público.

...debo indicar que el señor **JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA**, era un funcionario de confianza y por lo tanto de libre nombramiento y remoción, por formar parte del personal adscrito al Procurador de la Administración. Lo anterior, es así,

por cuanto que éste no gozaba de estabilidad en el cargo y estaba sujeto en cuanto a su nombramiento y remoción, a la facultad discrecional que le atribuye a la autoridad nominadora de removerlo de su cargo sin que mediara ninguna causa disciplinaria; o sea, que al estar frente a la facultad discrecional de nombramiento de un cargo oficial no amparado por una ley de carrera pública o especial que conceda entre otros derechos el de estabilidad, el criterio que rige es el de remoción también discrecional ejercida por la autoridad nominadora.

Es importante destacar que en el caso subjúdice, la actuación de la Procuraduría de la Administración se enmarcó dentro del debido proceso legal, de manera que no se desatendió en ningún momento la garantía de la motivación del acto administrativo, respetando con ella el debido proceso administrativo.

Dicho en otras palabras, respecto de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción se cumplieron con los presupuestos de motivación del acto consagrados en la ley, puesto que en la parte resolutive del acto acusado se estableció de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución, donde se sustentó a través de los elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; precisamente, por ello no fue destituido sino que se dejó sin efecto su nombramiento.

...” (fs. 21-23).

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN, ENCARGADA.

Al respecto, es preciso indicar que, en virtud de una solicitud de calificación de impedimento legal presentada por el Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González Montenegro, esta Sala, mediante Resolución fechada 24 de julio de 2017, declaró legal dicha manifestación de impedimento, por enmarcarse en la causal prevista por el numeral 2 del artículo 78 de la Ley 135 de 1943 (fs. 24-26 y 29-31 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, la Procuradora de la Administración, Encargada, Mónica I. Castillo Arjona, remitió a esta Sala la Vista N°367 de 4 de abril de 2018, a través de la cual contestó la demanda Contencioso Administrativa

de Plena Jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2015, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones formuladas por el actor; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

“...de la lectura de las constancias procesales se infiere que el recurrente, Jeremías Ignacio Núñez Vega, no ingresó al servicio público mediante un concurso de méritos, tampoco estaba amparado por el régimen de Carrera del Ministerio Público; ya que ‘...formaba parte del personal de secretaría inmediatamente adscrito al Procurador de la Administración’

Respalda nuestro criterio, lo dispuesto en el artículo 307 de la Constitución Política de la República, que enumera el personal que se encuentra excluido de las carreras públicas...

...
La exclusión a la que se refiere el Estatuto Fundamental, también está contenida en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1 de 2009, que indica lo siguiente:

...
Del contenido de las normas citadas, se advierte que el demandante, Núñez Vega, no formaba parte del régimen de Carrera del Ministerio Público; régimen laboral aplicable al caso, por consiguiente, carecía de estabilidad en el cargo que ocupaba, por lo que estaba sujeto, en cuanto a su remoción, a la potestad de la autoridad nominadora, a la que se refiere el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 38 de 2000; norma que establece la facultad discrecional del Procurador de la Administración para nombrar y remover a los funcionarios de dicha institución.

Como complemento a lo descrito en párrafos que anteceden, tenemos la Resolución DS-45-2016 de 18 de febrero de 2016, vigente al momento que se dieron los hechos, ‘por medio de la cual se reestructuran las Oficinas Regionales, se modifica la nomenclatura de la Dirección de Administración y Finanzas, se crea la Secretaría de Asuntos Municipales, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Derechos Humanos de la Procuraduría de la Administración’, y bajo lo normado en el artículo 17 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que confiere al Procurador de la Administración atribuciones de aprobar la organización y reestructuración interna de esa entidad, se resolvió lo siguiente:

...
Artículo Segundo: Se reestructura las Oficinas Regionales, como Secretarías Provinciales, unidades administrativas adscritas al Despacho Superior.

...
Luego de su visualización dicha estructuración institucional, nos permitimos reiterar que las Secretarías Provinciales (antes Oficinas Regionales) se encuentran directamente adscritas al Despacho Superior.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al citado ex servidor público no era necesario invocar causal alguna ni el agotamiento de ningún trámite o procedimiento de carácter disciplinario, ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa por medio del correspondiente recurso de reconsideración, de allí que los cargos de infracción alegados por el demandante deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, al emitir una resolución debidamente motivada, la cual fue notificada personalmente de manera oportuna, permitiéndole al accionante hacer uso de todos sus derechos que le corresponden por ley, agotando con ello la vía gubernativa.

Por otra parte, tenemos que el artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, y la Ley 43 de 2009, que la modifica y adiciona, define claramente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, como aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores público que no son parte de ninguna carrera y que su nombramiento está sujeto a la confianza de sus superiores y a la pérdida de ésta, por lo que pueden ser removidos de su puesto o cargo.

En este orden de ideas, es preciso indicar que Jeremías Núñez Vega, pretende que tiene estabilidad y que le sea reconocido el derecho a una indemnización como ex funcionario público fundamentándose en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, hoy derogada, sin embargo, la situación jurídica planteada nos permite establecer que la Ley 127 de 2013, sólo era aplicable en la medida que no exista una normativa específica que regula la carrera en la función pública para todos los servidores del Ministerio Público. Por consiguiente, podría decirse que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, es una disposición de carácter general, lo que obliga entonces a remitirnos a lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil el cual entre otras cosas manifiesta que una ley especial prevalece sobre una ley de carácter general, situación ésta que nos permite aplicar la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que contempla de forma específica o especial la normativa relacionada con la carrera en la función pública para todos los funcionarios del Ministerio Público.

Para concluir, en cuanto a la solicitud que hace el apoderado judicial de Núñez Vega para que la Sala Tercera declare a la Procuraduría de la Administración como responsable del daño moral que alega le ha sido ocasionado con motivo de la emisión del acto administrativo demandado, este Despacho estima que tal petición resulta a todas luces improcedente, puesto que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización o reparación directa y no de los de plena jurisdicción; ya que, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943...éstos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, por lo que mal puede incluirse la reclamación de

una compensación económica.
..." (fs. 57-63 del expediente judicial).

En su alegato de conclusión, contenido en la Vista N° 831 de 4 de julio de 2018, la Procuradora de la Administración, Encargada, reiteró los argumentos que dieron sustento a su contestación de la demanda; y al hacer alusión a la actividad probatoria desplegada en el presente proceso, anotó que las pruebas aportadas por el demandante no demuestran que dicha entidad pública, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas invocadas; razón por la cual es de la firme convicción que el mismo no asumió la carga procesal que le impone el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión (fs. 84-96 del expediente judicial).

ANÁLISIS DE LA SALA TERCERA.

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver el fondo del presente proceso, en aras de determinar si el acto administrativo impugnado, a saber, el **Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016**, mediante el cual el Procurador de la Administración dejó sin efecto el nombramiento del Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega, en el cargo de Jefe de la Oficina Regional que ocupaba en la referida entidad pública, es violatorio de la Ley, concretamente, de los artículos 34, 155 (numeral 1) y 201 (numerales 31 y 33) de la Ley 38 de 2000, y los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 2013, que son las disposiciones legales que la parte actora aduce infringidas.

En ese sentido, tenemos que del análisis de los argumentos en los que el apoderado judicial del actor sustenta la vulneración de las normas citadas, se

infiere que su disconformidad con el acto acusado recae, por una parte, en la presunta violación al debido proceso, principalmente, por carecer de motivación el acto acusado y por no permitirle la Procuraduría de la Administración ejercer su derecho de defensa; y, por la otra, en la omisión en la cual incurrió esta última al no reconocerle al demandante la estabilidad laboral en el cargo que le otorgaba la Ley 127 de 2013.

Visto lo anterior, esta Sala reitera que a través del Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, que es el acto administrativo impugnado, el Procurador de la Administración dejó sin efecto el nombramiento del Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega en el cargo de Jefe de la Oficina Regional que ocupaba en esa entidad pública, con fundamento en lo siguiente:

“... ”

Que según consta en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Procuraduría, el licenciado JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA, no ha ingresado a esta Institución mediante ningún proceso de concurso, ni ha adquirido la categoría de servidor de Carrera del Ministerio Público.

Que el licenciado JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA, actualmente labora en la Secretaría Provincial de Coclé, quien a su vez reporta de manera directa al Despacho Superior y, no forma parte de la Carrera del Ministerio Público.

Que en los numerales 1 y 3 del artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá, se dispone lo siguiente:

‘Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:

... ”

3. El personal de secretaría y de servicio inmediateamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera...

Que según lo dispuesto en el artículo 4, numeral 4 de la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, se establece que:

‘Artículo 4. Servidores excluidos de la Carrera del Ministerio Público. No forman parte de la Carrera del Ministerio Público:

... ”

4. El personal de secretaría y de servicio inmediateamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de la Carrera.

Estos servidores públicos serán de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, pero tendrán derecho a que se tome en cuenta el tiempo de servicio si desearan aspirar a cargos por concurso.

Que el artículo 17, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que:

‘Artículo 17. La Procuradora o el Procurador de la Administración tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. Fijar los salarios y emolumentos, nombrar, remover, trasladar, ascender y aplicar sanciones disciplinarias conforme a la ley y los reglamentos que se expiden al respecto...

Adicionalmente, no consta en el expediente de personal que el colaborador JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA padezca de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral.

Que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá y en la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, el licenciado JEREMÍAS IGNACIO NÚÑEZ VEGA es un servidor público de libre nombramiento y remoción” (fs. 9-11).

Como se observa, en el acto administrativo impugnado se le informaron al hoy recurrente las razones de hecho y de Derecho que sustentaron la decisión de dejar sin efecto su nombramiento en el cargo que, en ese momento, ocupaba en la Procuraduría de la Administración; por lo que contrario a lo alegado por su apoderado judicial, no constata esta Sala que el mismo carezca de motivación, entendiéndose ésta como uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo, es decir, la comprensión del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión, según lo establece el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que define el término de acto administrativo.

Al respecto, Fernando Garrido Falla nos dice que por motivación del acto administrativo debe entenderse la exposición de las razones que han conducido a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste; lo que, como hemos visto, fue satisfecho en este caso por la entidad pública demandada (GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, V.I., 13era, España, Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A., 2002).

En Sentencia de 30 de enero de 2009, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia hizo referencia a varias citas doctrinales relativas a la motivación de los actos administrativos. Veamos:

“En este marco de referencia, la motivación de un acto administrativo debe señalar los presupuestos de hechos, posición ésta concordante con la doctrina, la cual ha señalado:

‘Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto.’ (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández; ‘Curso de Derecho Administrativo’, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1997, p. 556.)...

‘...La Motivación o fundamentación de la decisión es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación del acto (16), y está contenida dentro de lo usualmente se denomina, los considerandos (17). Constituye, por lo tanto, los presupuestos o razones del acto, su fundamentación fáctica y jurídica con que la Administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de su decisión.

....La Motivación expresará sucintamente lo que resulte del expediente, las razones que inducen a emitir el acto y si impusieren o declararen obligaciones para el administrado el fundamento de derecho. La motivación no puede consistir en la remisión a propuestas, dictámenes o resoluciones previas.’ (Dromi, Roberto, ‘El Procedimiento Administrativo’, Imprenta Fareso S.A., 1999, ciudad de Argentina. Pág. 72-73)...

En atención a las razones expuestas, este Tribunal desestima los argumentos que giran en torno a la falta de motivación del acto administrativo impugnado y a la violación del debido proceso legal que presuntamente se derivaba de ello; por lo que determina que no se ha producido la infracción de los artículos 34, 155 (numeral 1) y numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000.

Veamos ahora cuál era el estatus laboral del Licenciado Jeremías Núñez

Vega, al momento en que la Procuraduría de la Administración dejó sin efecto su nombramiento en el cargo de Jefe de la Oficina Regional.

Al revisar el caudal probatorio incorporado al presente proceso, se advierte la Acción de Personal N°020-2012 fechada 20 de enero de 2012, a nombre del Licenciado Núñez Vega, cargo de Abogado I, Oficina Regional de Chitré, posición N° 104, en la cual se indica lo siguiente:

"Que mediante ley de presupuesto 74 de 11 de octubre de 2011 para la vigencia 2012, Ministerio de Economía y Finanzas ha aprobado modificación a la Estructura de Puesto de la Procuraduría de la Administración. Dicha modificación involucra el cambio en la denominación de cargos, de acuerdo a las funciones y responsabilidad asignadas al funcionario que lo ocupa.

Por lo antes expuesto, le notifica que su nuevo cargo es de **Jefe de la Oficina Regional.**" (f. 83 del antecedente).

Igualmente, se aprecia la Resolución N°209-2015 de 5 de octubre de 2015, dictada por la Procuraduría de la Administración, mediante la cual se resolvió trasladar al Licenciado Núñez Vega, quien ocupaba el cargo de Jefe de la Oficina Regional, posición N°104, en la Oficina Regional de Herrera, a la Oficina Regional de Coclé, con la misma posición, cargo y salario (f. 82 del antecedente).

Posteriormente, la referida entidad pública emitió la Resolución N°DS-45-2016 de 18 de febrero de 2016, mediante la cual se resolvió lo que a seguidas se copia:

ARTÍCULO PRIMERO: Reestructurar las Oficinas Regionales, modificar la nomenclatura de la Dirección de Administración y Finanzas, crear la Secretaría de Asuntos Municipales, el Departamento de Seguridad y el Departamento de Derechos Humanos.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se reestructuran las Oficinas Regionales, como Secretarías Provinciales, unidades administrativas adscritas al Despacho Superior.

Las principales funciones de las Secretarías Provinciales son las siguientes:

- Representar a la Procuraduría de la Administración y ejecutar sus planes, programas y proyectos en el ámbito provincial y comarcal.

- Absolver en el marco de la Ley Orgánica de la Institución las consultas de carácter legal que formulan los servidores públicos administrativos de las instituciones a nivel provincial, municipal y comarcal.
- Brindar orientación ciudadana según lo establecido en la Ley Orgánica de la Institución.
- Promover en las provincias, distritos y comarcas los programas de mediación, capacitación y ética de la Procuraduría de la Administración.

...
ARTÍCULO DÉCIMO: Esta resolución entrará a regir a partir de su firma.
 ...” (fs. 65-67 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con claridad que al momento de emitirse el Decreto N° 158-2016 de 5 de diciembre de 2016, acusado de ilegal, el Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega, ocupaba el cargo de Jefe de la Oficina Regional, mismo que, por disposición expresa de la Resolución N°DS-45-2016 de 18 de febrero de 2016, estaba adscrito al Despacho Superior; razón por la cual el mismo no formaba parte de carrera pública alguna, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 307 de la Constitución Política de la República, que en lo pertinente dice así:

“Artículo 307. No forman parte de las carreras públicas:
 ...
 3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera.
 ...”

La norma citada debe ser analizada en concordancia con los numerales 1 y 4 del artículo 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009 *“Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”*, que establecen lo siguiente:

“Artículo 4. Servidores excluidos de la Carrera del Ministerio Público. No forman parte de la Carrera del Ministerio Público:
 1. El Procurador o la Procuradora General de la Nación y el Procurador o la Procuradora de la Administración.
 ...
 4. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de la Carrera. Estos servidores públicos serán de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, pero tendrán derecho a que se tome en cuenta el tiempo de servicio si desearan aspirar a cargos por

concurso.

..."

Aunado a lo anterior, es dable anotar que de conformidad con lo establecido en los numerales 16 y 30 del artículo 7 de la Ley 1 de 2009, por el término estabilidad debe entenderse: *"Condición que obtiene el servidor público mediante concurso de mérito sujeta a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes"*, y por el de servidor público de carrera: *"Persona que ingrese a la Carrera del Ministerio Público, cumpliendo con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente Ley, y que no esté expresamente excluido de ella por la Constitución Política o las leyes"*.

Sin embargo, esta Colegiatura no advierte entre las pruebas que reposan en los expedientes de personal y judicial, que el Licenciado Núñez Vega haya ingresado a la Carrera del Ministerio Público, cumpliendo con los requisitos y el procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley 1 de 2009, por lo que resulta claro que el mismo no era un servidor público de carrera.

Lo anterior, no hace más que reafirmar el criterio que el hoy recurrente no gozaba de estabilidad en el cargo de Jefe de la Oficina Regional que ocupaba al momento en que la Procuraduría de la Administración decidió dejar sin efecto su nombramiento, siendo entonces un funcionario de libre nombramiento y remoción, sujeto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que en este caso es el Procurador de la Administración, quien en atención a lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 38 de 2000, tiene entre sus atribuciones, la de remover al personal a su cargo.

Por consiguiente, no era necesario que el Licenciado Núñez Vega incurriera en la comisión de una falta o una prohibición comprobada en el curso de un procedimiento disciplinario, para que la entidad pública demandada pudiera dejar sin efecto su nombramiento. Es importante aclarar que la decisión adoptada por la

Administración no fue la de sancionar disciplinariamente al funcionario con la destitución, como medida de carácter administrativo que se impone a un servidor público por la comisión de una o más faltas o prohibiciones (numeral 29 del artículo 7 de la Ley 1 de 2009), sino la de dejar sin efecto su nombramiento en el cargo de Jefe de la Oficina Regional, al ser un funcionario de libre nombramiento y remoción, sujeto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

En consecuencia, se equivoca el abogado del recurrente cuando argumenta que este último no pudo ejercer su derecho de defensa, en el sentido de presentar descargos, pruebas y alegatos, puesto que tales fases son propias de un procedimiento disciplinario y en este caso, reiteramos, la desvinculación de la Administración Pública del Licenciado Núñez Vega, no fue producto de un procedimiento disciplinario, sino de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, al tratarse de un funcionario de libre nombramiento y remoción.

Dicho ejercicio de defensa, como elemento integrante del derecho al debido proceso legal, fue garantizado por la institución acusada al informar al servidor público en el acto administrativo impugnado, el recurso que podía interponer en contra del mismo y el término que tenía para ello (f. 10 del expediente judicial), oportunidad que el accionante aprovechó y que la entidad pública demandada atendió al dictar la Resolución N° DS-OIRH-021-17-2017 de 23 de enero de 2017, la cual, al igual que el acto principal, se encuentra lo suficientemente motivada (fs. 12-17 del expediente judicial), por lo que en tal sentido, también descartamos la presunta violación al debido proceso, por restricción al ejercicio del derecho de defensa, consagrado en el artículo 34 y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000.

Por otra parte, este Tribunal igualmente desestima el invocado quebrantamiento de los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 2013, actualmente

derogada por la Ley 23 de 2017, por no resultar aplicables al caso en estudio.

Si bien es cierto que la Ley 127 de 2013 establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, no siéndoles aplicables la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción, **no es menos que los funcionarios del Ministerio Público, entre los cuales se encuentran los de la Procuraduría de la Administración, se rigen por una ley especial, que es la Ley 1 de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, la cual establece los requisitos y el procedimiento para ingresar a la misma (artículos 14 y 15 de la Ley 1 de 2009).**

Así lo indicó este Tribunal en Sentencia de 24 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano:

"Anterior al análisis requerido, debemos esclarecer la norma aplicable al caso, frente al derecho de estabilidad invocado por la parte actora, toda vez que la misma alega que ostenta este fuero especial por disposición de la ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, que cuenten con más de dos (2) años de servicios como parte de la entidad demandada, no obstante, los funcionarios que pertenecen al Ministerio Público se rigen por la ley 1 de 2009, que instituye la carrera del Ministerio Público; ley especial que dispone la forma en que sus servidores adquieren el derecho a la estabilidad. Razón por la cual no es aplicable la ley 127 de 2013..."

Igual criterio se mantuvo en la Sentencia de 2 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise:

"Corresponde examinar a la Sala la legalidad de la Resolución N°1730 de 27 de octubre de 2015, emitida por la Procuraduría General de la Nación por medio de la cual resolvió remover del cargo que ocupaba la demandante teniendo en cuenta la normativa aplicable al caso, en este sentido debemos aclarar que a pesar de que la misma ley que ostenta un fuero especial por disposición de la Ley 127 de 2013, que otorga estabilidad laboral para los servidores públicos que cuenten con más de dos (2) años de servicios como parte de la entidad demandada, no obstante, los funcionarios que pertenecen al Ministerio Público se rigen por la Ley 1 de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, ley especial que regula la forma en que sus servidores adquieren el derecho a la estabilidad; razón por la cual no resulta aplicable al caso bajo análisis las normas contenidas en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, y por ende, tampoco prosperan los cargos de violación endilgados contra los artículos 1 y 6 de la citada Ley 39 de 2013."

En virtud de lo anterior, también se niega la pretensión formulada por la parte actora consistente en que: **"... SE ORDENE A LA PROCURADURÍA DE LA**

ADMINISTRACIÓN se ordene el pago de la indemnización por despido injustificado", ya que la misma se deriva de la supuesta violación del artículo 4 de la Ley 127 de 2013, que modificó el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, normas éstas que, como hemos visto, no le eran aplicables al Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega, por encontrarse regulado en una ley especial (Ley 1 de 2009) lo relativo a la administración del recurso humano de los funcionarios del Ministerio Público.

Finalmente, cabe señalar que la última de las declaraciones que el accionante solicita a la Sala Tercera, a saber, *"...Que se declare a la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, como responsable de los daños y perjuicios de mi representado, los cuales debe hacer efectivos"*, también será negada, puesto que, además de carecer de sustento, tal solicitud no pudiera ser reconocida en el marco de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, como el que ocupa nuestra atención, en el que sólo puede obtenerse la declaratoria de nulidad del acto y el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, según lo ha indicado este Tribunal en varias resoluciones judiciales, entre éstas, la Sentencia de 4 de octubre de 2016, cuya parte medular dice así:

"En virtud de lo expuesto, esta Superioridad no procede entrar a evaluar el resto de las pretensiones contenidas en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en cuestión, tal como lo establece el artículo 42b de la Ley No. 135 de 1943 modificada por la Ley No. 33 de 1946 que indica que la acción entablada por la parte actora, sólo tiene por objeto reparar los derechos subjetivos lesionados a un particular como producto de un acto admitido por la Administración Pública.

Aunado a lo anterior, es menester destacar que la pretensión de indemnización señalada por el petente corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción que puede ser claramente reclamado a través de la vía correspondiente."

Así las cosas, del caudal probatorio incorporado al presente proceso esta Colegiatura no constata que con la decisión de dejar sin efecto el nombramiento del Licenciado Jeremías Ignacio Núñez Vega en el cargo de Jefe de Oficina

Regional que ocupaba en la Procuraduría de la Administración, esta última hubiese desatendido los preceptos de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, que deben guiar toda actuación administrativa, y/o hubiese incurrido en violación al debido proceso legal o a la estricta legalidad, pues, como hemos visto, el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, se ciñó a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la adopción de ese tipo de medidas.

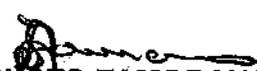
En vista que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda, este Tribunal procederá a declarar que no es ilegal el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, objeto de reparo, y desestimaré el resto de las pretensiones formuladas.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto N°158-2016 de 5 de diciembre de 2016, emitido por el Procurador de la Administración, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas por la parte actora.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO
VOTO RAZONADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 21 DE junio DE 20 19

A LAS 3:30 DE LA tarde

A Procurador de la Administración Encargada
Cinco de Mayo

[Handwritten signature]

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1455 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 19 de Junio de 20 19

SECRETARIA

[Large handwritten signature]

ENTRADA Nº 201-17

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ADÁN CASTILLO, EN REPRESENTACIÓN DE JEREMÍAS IGNACIO NUÑEZ VEGA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO Nº158-2016 DE 5 DE DICIEMBRE DE 2016, EMITIDO POR LA PROCUDURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el debido respeto, **si bien coincido con la parte resolutive** de la decisión adoptada por el resto de la Sala Tercera esta Corporación de Justicia, no obstante, **discrepo con parte de la motivación del fallo**, ya que soy del criterio que el mismo no debía desconocer la aplicación de la Ley 127 de 2013, argumentando que la ley de carrera del Ministerio Público contenida en la Ley 1 de 2009, excluye dicha aplicación por ser una ley especial en lo relativo a la administración del recurso humano del Ministerio Público; toda vez que dicho señalamiento no debe ir en perjuicio de derechos adquiridos, como lo es el derecho a la estabilidad laboral por antigüedad en el cargo que le confería una ley de carácter general establecido en la referida Ley 127 de 2013; situación que es importante destacar que no ocurre en este caso.

En este sentido, estimo que debió a agregarse a la parte motiva de la decisión de Sala que al señor Jeremías Ignacio Nuñez Vega, no le era aplicable la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establece un nuevo régimen de estabilidad laboral a los servidores públicos, en virtud de que el cargo que ocupaba cuando fue destituido se enmarca dentro de lo dispuesto en el artículo 2 de norma en mención, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente

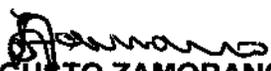
adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de las cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

En este aspecto, estimo de lugar señalar que el cargo de Jefe de la Oficina Regional de Coclé, que era el ocupado por el demandante al momento de su destitución, estaba adscrito al Despacho del Procurador de la Administración, por lo que nuevamente manifiesto que no le era aplicable la ley 127 de 2013, razón por la cual, no mantenía la estabilidad laboral alegada.

Por último debo reiterar que, la exclusión del funcionario de la ley que invoca que le otorgaba el derecho a la estabilidad, debió ser desarrollada en la Sentencia del caso, ya que la ley especial del Ministerio Público no puede desconocer derechos adquiridos que se encuentren consagrados en la ley.

En base a lo antes expuesto, presento mi **VOTO RAZONADO**.

Fecha ut supra.


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado


TATIANA ROSAS
Secretaria