



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

ENTRADA N° 786-19

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN; INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO ALFREDO BERROCAL BERROCAL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JACINTO NAVARRO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL N°563 DE 26 DE JULIO DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintisiete (27) de abril de dos mil veintiuno (2021)

VISTOS:

El Licenciado AUGUSTO ALFREDO BERROCAL BERROCAL, actuando en nombre y representación de JACINTO NAVARRO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, a fin que se declare que es nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

### I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Por medio del acto demandado se dejó sin efecto el nombramiento de JACINTO NAVARRO, quien ocupaba el cargo de Oficinista I, posición 41333 de dicha entidad (fj. 20 del expediente judicial).

Inconforme con la decisión que precede, el exfuncionario a través de apoderado legal, anunció recurso de reconsideración, el cual fue decidido por la autoridad demandada mediante el Resolución N° 695 de 23 de agosto de 2019, cuya parte resolutive dispuso mantener en todas sus partes el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, agotando con ello la vía gubernativa (fs. 25 – 27 del expediente judicial).

### II. PRETENSIÓN DE LA DEMANDA.

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

91

**UNDECIMO:** Que el actor promovió en forma oportuna, Formal Recurso de Reconsideración contra el acto administrativo originario, el día dos (2) de agosto de 2019.  
..."

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

Las disposiciones legales que, a juicio del actor, han sido vulneradas con la emisión del Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, dictado por el Ministerio de Comercio e Industrias, son las siguientes:

- 1) **El artículo 161 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, que dispone sobre la formulación de cargos por escrito cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público; así como el término máximo de 15 días con que dispone la Oficina Institucional de Recursos Humanos para realizar la investigación sumaria. La violación de esta norma se alega en forma directa, por omisión, toda vez que "la entidad demandada no realizó ninguna investigación sumaria, y menos le dio la oportunidad a mi mandante de defenderse, ni le permitió hacerse acompañar de un asesor de su libre elección."
- 2) **El artículo 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, según el cual una vez concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe en el que expresarán sus recomendaciones ante la autoridad nominadora. A juicio del demandante, la violación se produce por cuanto "en el presente caso, no se hizo ninguna investigación y menos se concluyó, y debido a ello, jamás se cumplió con la entrega del informe final a la autoridad nominadora que es lo que debe ocurrir por ley..."
- 3) **El artículo 127 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, que señala los casos en que el servidor público quedará retirado de la Administración Pública, a saber: 1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada. 2. Reducción de fuerza. 3. Destitución. 4. Invalidez o jubilación, de conformidad con la ley. Según manifiesta el letrado, la violación de esta norma se produce toda vez que el acto de destitución no estuvo precedido de la comprobación de falta disciplinaria alguna.

G

4) **El artículo 34 de la Ley 38 de 2000**, que establece una serie de principios y garantías que deben regir las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas. Estima el actor que dicha norma ha sido transgredida en concepto de violación directa, por omisión, pues, el acto acusado de ilegal se profirió en incumplimiento del principio de legalidad y el debido proceso, ante la ausencia de un proceso disciplinario que garantizara al funcionario su derecho a la legítima defensa.

5) **El artículo 155 de la Ley 38 de 2000**, que señala que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos. Asevera la parte actora que la disposición en mención fue violada de forma directa, por omisión, toda vez que "El acto administrativo en comento, no expresa mínimamente las razones o motivos que se tuvo para terminar la relación jurídica que vinculaba a mi mandante con dicha autoridad nominadora."

6) **El artículo 172 del Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de septiembre de 1997**, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994, según el cual la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo, donde se hayan investigado los hechos. A juicio del letrado, la norma citada ha sido infringida en el concepto de violación directa, por comisión, ya que la autoridad demandada no siguió un proceso disciplinario previo a la destitución del señor JACINTO NAVARRO.

7) **El artículo 182 del Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de septiembre de 1997**, cuyo texto señala que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley, el Decreto y las demás reglamentaciones. En ese sentido, el apoderado legal manifiesta que se dio una violación directa, por omisión, toda vez que la destitución de su representado no estuvo precedida de una investigación que permitirá juzgar su actuar, ni ejercer sus mecanismos de defensa.

8) El artículo 88 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias, que establece la destitución como medida disciplinaria al servidor público de carrera administrativa que incurra en reincidencia. La violación de esta norma se configura, a juicio del demandante, ya que el señor Navarro "no ha incurrido en falta administrativa que acarree su destitución y menos ha sido reincidente."

9) Literal "d" del artículo 98 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias, norma reglamentaria que establece la destitución como una de las sanciones disciplinarias aplicables frente a la comisión de una falta administrativa. Señala el demandante que, al tenor de esta norma, la destitución solo es aplicable ante la ocurrencia de alguna causal establecida en el régimen disciplinario o por la reincidencia de una falta administrativa, circunstancias que no han ocurrido en el presente caso.

10) El artículo 102 (numeral 6) del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias, que establece los criterios a considerar para la calificación de la gravedad de las faltas, así como las sanciones que correspondan. Con respecto a la supuesta violación de esta norma, el actor manifiesta que el señor JACINTO NAVARRO no ha incurrido en falta alguna que amerite la destitución de su cargo.

11) El artículo 103 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias, según el cual la aplicación de las sanciones disciplinarias deben estar precedidas por la investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos. Con la misma argumentación se afirma la violación directa, por omisión de esta norma, puesto que la autoridad nominadora no realizó una investigación disciplinaria previa a la ejecución del Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, tal como lo establece la norma en referencia.

12) El artículo 104 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias, norma reglamentaria que establece que, en caso de faltas

91

administrativas que conlleven la destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentaran el informe al Ministro, expresando sus recomendaciones. Según la opinión del demandante, esta norma ha sido violada en forma directa, por omisión, toda vez que la autoridad nominadora no cumplió con lo establecido en el propio reglamento de la institución, puesto que no realizó el informe con las recomendaciones que dispone la norma en comento.

**13) El artículo 105 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Comercio e Industrias**, según el cual una vez rendido el informe, si los hechos se encuentran probados y se ha cumplido el procedimiento establecido, entonces se procederá a aplicar la sanción. Finalmente, el actor alega la violación de esta norma por cuanto la autoridad demandada no se ciñó al procedimiento exigido para proceder con la aplicación de una sanción disciplinaria.

#### V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

La autoridad demandada rinde informe de conducta sobre la actuación atacada, mediante Nota D.M. N° 1126-19 de 23 de octubre de 2019, en cuya parte medular, señala lo siguiente:

“...  
Es oportuno señalar que tanto el Resuelto de Personal N° 563 del 26 de julio de 2019 y la Resolución N° 695 de 23 de agosto de 2019, mediante la cual se mantienen en todas sus partes el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, fueron debidamente motivados. En ambos instrumentos se señala claramente que el señor **JACINTO NAVARRO**, había **sido nombrado como servidor público, transitorio** para prestar servicios y que no forma parte de ninguna carrera pública. En ese sentido, la desvinculación del señor Navarro, se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, y en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 que reforma la Ley 9 de 1994 “Que establece y regula la carrera administrativa y dicta otras disposiciones”, la cual en el artículo 2 del Texto Único contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, así como el numeral 5 del artículo 307 de la Constitución Política, que establece que no forman parte de las carreras públicas los profesionales técnicos, trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas, igualmente el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y Regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, establecen que se puede proceder con la

Gf

destitución de los funcionarios nombrados como servidores públicos temporales para prestar servicios eventuales que no formen parte de ninguna carrera pública, toda vez que no tienen estabilidad en el cargo; porque la carrera administrativa es un procedimiento regulado mediante ley ordinaria o especial que establece los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y la competencia del recurso humano, procedimiento al que no fue sometido el señor Barahona conforme consta en el expediente de personal." (fs. 31 y 32 del expediente judicial).

## VI. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista N° 1399 de 29 de noviembre de 2019, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que no es ilegal el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias. Dicha solicitud se sustenta en las siguientes consideraciones:

"...reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada en el mencionado acto administrativo, no se ha evidenciado la violación del debido proceso como sostiene Jacinto Navarro A., puesto que como hemos indicado en líneas anteriores, el recurrente, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción no le es aplicable que se le encause un proceso administrativo por falta cometida, para que pueda ser desvinculado de la administración pública.

Adiciona a ello, en el expediente de personal del actor, no consta documentación alguna que acredite que el demandante pertenezca a la Carrera Administrativa, pues, al momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, el mismo tenía la condición de personal transitorio (Cfr. foja 26 del Expediente Judicial).

Tampoco se puede perder de vista que el accionante no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue destituido, sobre la base del sistema de méritos, lo que nos permite establecer como ya mencionamos, que Jacinto Navarro A., no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparado bajo la Carrera Administrativa o cualquier otra, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo que desempeñaba en la institución, estuvo ceñido a Derecho, particularmente lo dispuesto en normas constitucionales y en la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

..." (fs. 35 - 41 del expediente judicial).

## VII. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites procesales de rigor, y encontrándose el negocio en estado de decidir, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia planteada, previas las siguientes consideraciones.

97

En primer término, se advierte que el acto administrativo que en esta oportunidad se somete al control de la legalidad que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo constituye el Resuelto de Personal N° 563 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Comercio e Industrias, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de JACINTO NAVARRO, quien ocupaba el cargo de Oficinista I, posición 41333 de dicha entidad del Estado (fj. 20 del expediente judicial).

En ese orden, se observa que los cargos de infracción ensayados por el demandante se sustentan en que el acto de destitución no estuvo precedido por la realización de un proceso disciplinario mediante el cual se acreditara la comisión de una falta en la que hubiese incurrido el señor NAVARRO, lo que, consecuentemente acarreó el incumplimiento de una serie de formalidades necesarias para poder aplicar la medida de destitución en contra del demandante.

En razón de lo anterior, la parte actora alega la infracción de los artículos 127, 153, 161, y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000; los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997; los artículos 88, 98 (literal d), 102, 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias.

Según se advierte de las constancias procesales, el señor Jacinto Navarro, fue nombrado en el Ministerio de Economía y Finanzas, desde la emisión del Resuelto de Personal N° 703 de 18 de septiembre de 2015, con carácter transitorio ocupando la posición de Asistente Administrativo I. A partir del 28 de septiembre de 2015, tomó posesión del cargo, hasta el 31 de diciembre de 2015, prorrogándose dicho nombramiento de la siguiente manera:

- Resuelto de Personal N°014 de 4 de enero de 2016, desde el 4 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2016.
- Resuelto de Personal N° 475 de 21 de junio de 2016, a partir del 1 de julio de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016.