



### REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

EXP. N°13956-22 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN PRESENTADA POR EL LICENCIADO LUIS ANTONIO TORUÑO PLAZA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE TADEO ISMAEL VEGA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 2652-2020 DE 16 DE OCTUBRE DE 2020, EMITIDO POR EL MUNICIPIO DE PANAMA, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, once (11) de julio de dos mil veintidós (2022).

#### **VISTOS:**

El Licenciado Luis Antonio Toruño Plaza, actuando en nombre y representación de TADEO ISMAEL VEGA, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, emitido por el MUNICIPIO DE PANAMA, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 2 - 9 del expediente judicial).

En razón de la demanda presentada, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 23 de marzo de 2021, mediante la cual se admitió la misma; se envió copia al ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMA para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración. (Cfr. f. 73 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con 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 de la parte actora, así como la posición del Procurador de la Administración.



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

El apoderado especial de TADEO ISMAEL VEGA solicita a este Tribunal que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, emitido por el MUNICIPIO DE PANAMA, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO EL NOMBRAMIENTO del señor TADEO ISMAEL VEGA, con cédula de identidad personal No. 3-704-1353, quien actualmente ocupa el cargo de INSPECTOR DE ORDEN MUNICIPAL I, EN LA SUBDIRECCIÓN DE AREAS VERDES Y VIDA ANIMAL, con salario mensual OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00), Posición No. 4325." (Cfr. fs. 10 del expediente judicial).

Entre los hechos y las omisiones en los que el demandante fundamenta sus pretensiones, se encuentra lo siguiente:

"SEPTIMO: El acto administrativo originario por esta vía no establece o concluye, como lo ordena la Ley aunque sea de manera somera, los motivos que llevaron al Municipio demandado a concluir la relación jurídica que mantenía en forma permanente, estable y de manera ininterrumpida con TADEO VEGA, por más de dos años.

**OCTAVO**: Que en el acto administrativo cuestionado, la autoridad demandada acude para ponerle tiempo a la relación con mi mandante a la supuesta facultad discrecional que otorga el art. 243, numeral 3, de la Constitución Nacional y a la Ley 38 del 31 de julio de 2000.

NOVENO: La Ley 38 de 31 de julio de 2000 citada como fundamento del acto impugnado que le corresponde desarrollar la atribución dada al señor Alcalde del Distrito de Panamá por medio de la Constitución para nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, ESTA LIMITADA en virtud de las normas contenidas en el artículo 34 en relación al Debido Proceso y el artículo 155 de la propia Ley 38 de 31 de julio de 2000.

**DÉCIMO**: Que el Decreto de Personal No.2652-2020 de 16 de octubre de 2020 violó la Ley, al considerar que mi mandante mantenía la calidad de servidor público de libre nombramiento y remoción. Además, dicho Decreto no tenía explicación, ni motivación, y se vuelve a notificar de la condición al momento de presentar la Reconsideración. No obstante, los hechos del contagio, cuarentena, certificación y padecimientos Post-Covid fueron informados en su momento." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto, lleva al demandante, a considerar que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas:



1. El artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual define el concepto de servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fs. 5 - 6 del expediente judicial).

En palabras del apoderado especial del actor:

"La presente norma ha sido violada en forma directa por comisión cuando se está aplicando a una persona que no tiene la calidad de libre nombramiento y remoción, ya que el acto administrativo considera a mi representado como personal de confianza o que brinda servicios directos a un Superior en forma particular. Mi representado, era un personal que brindaba servicios a toda la institución y no a un funcionario en particular. Era personal de aseo y funciones múltiples en el departamento de vida animal y no estaba adscrito a ninguna persona de alto mando dentro de la Alcaldía." (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

2. Los artículos 34, 36, 37, 52, 53 y155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales hacen referencia a los principios que informan al procedimiento administrativo general; que ningún acto podrá emitirse en infracción a una norma jurídica vigente; que las disposiciones contenidas en dicha ley son de aplicación a todos los procesos administrativos salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas; las causales de nulidad absoluta y relativa y el deber de motivación de los actos administrativos (Cfr. fs. 6 - 8 del expediente judicial).

El actor indica, entre otras cosas, que el acto cuya legalidad se cuestiona fue emitido sin motivación, vulnerando así lo dispuesto en la Constitución de la República, así como lo que a tal efecto dispone la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en donde se establece que la falta de motivación se constituye en una violación al debido proceso (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

3. El artículo 4 de la Ley 59 del 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, el cual establece que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en dicha Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causas justificadas y previa autorización judicial, o en el caso de los servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley. (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

41

El accionante indica que la entidad demandada no observó que al dejar sin efecto el nombramiento de TADEO ISMAEL VEGA, desconocía su derecho al trabajo como persona afectada por una enfermedad que le ha dejado secuelas crónicas. Sostiene que, al no aplicar el debido proceso, no oír al funcionario, no motivar su resolución e ignorar que no es un funcionario de confianza, también ignoró su condición de sobreviviente de corona virus, condición que, a su entender, impedía que se le desvinculara de la forma en que fue hecho (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

## II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

Mediante la Nota N° 0683/DS/-2021 de 5 de abril de 2021, el ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMA, emitió su informe de conducta, en donde aprovechó para indicar, entre otras consideraciones, lo siguiente:

"El señor TADEO ISMAEL VEGA, fue nombrado mediante Decreto de Personal N°2069 de 6 de diciembre de 2018 como Administrador I, con funciones de Inspector de Orden Municipal I en la Subdirección de Áreas Verdes y Vida Animal, en la posición N° 4578, con un salario mensual de Setecientos Balboas, en base a la facultad legal del Alcalde contenida en el numeral 3 del artículo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece lo siguiente:

'ARTÍCULO 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a los que dispone el Título XI.

Tomó posesión del mencionado cargo el 10 de diciembre de 2018, tal como consta en el Acta de Toma de Posesión cuya copia adjuntamos. Posteriormente se le ascendió al cargo de Asistente de Abogado I con funciones de Inspector de Orden Municipal I en la Subdirección de Áreas Verdes y Vida Animal, en la posición N° 4325, con un salario mensual de Ochocientos Balboas mediante Decreto de Personal N° 457 de 2 de enero de 2019.

Con fundamento en la facultad constitucional supra citada, mediante Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento del señor TADEO ISMAEL VEGA, decisión notificada a las 9:55 de la mañana del 28 de octubre de 2020 y recurrida dentro del término legal previsto

Es importante señalar que, tal como se indica en la Resolución N° 0649-2020 de 20 de noviembre de 2020, en el expediente de Bienestar del



Empleado de la Dirección de Recursos Humanos no reposaba información de condición especial de salud del señor TADEO ISMAEL VEGA.

Aunado a esto, el señor VEGA tampoco acopió con su Reconsideración, documentación médica alguna respecto a las afecciones derivadas del COVID-19." (Cfr. fs. 76 - 77 del expediente judicial).

# III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 809 de 17 de junio de 2021, 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 acto objeto de reparo, emitido por el ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ, y se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó en los siguientes argumentos:

"Según se menciona en el acto confirmatorio, en el expediente de personal de Tadeo Vega, que reposa en la entidad demandada, se establece que el mismo no había sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni poseía, a esa fecha, ninguna otra condición legal que le asegurara la estabilidad en el cargo que desempeñaba (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Lo arriba indicado confirma que la desvinculación del demandante se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente en el Municipio de Panamá; y no como consecuencia de una sanción disciplinaria como equivocadamente pretende hacer ver el actor." (Cfr. f. 86 del expediente judicial).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN 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, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta



por TADEO ISMAEL VEGA, a través de su apoderado especial, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, emitido por el ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMA, y que como consecuencia de tal declaración, se ordene su reintegro a su puesto de trabajo y se ordene el pago de los salarios dejados de percibir.

Para ello, esta Colegiatura hará un recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial, relativo a las reglas que regulan la emisión de sentencias, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así disponerlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

### Relación de los hechos que han sido comprobados:

Del examen de las constancias procesales, se destacan los siguientes hechos:

- 1. Mediante el Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, el ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMA, dispuso dejar sin efecto el nombramiento de TADEO ISMAEL VEGA, del cargo de Inspector de Orden Municipal I, en la Subdirección de Áreas Verdes y Vida Animal, con salario mensual de ochocientos balboas (B/.800.00) (Cfr. f. 10 del expediente judicial).
- 2. Entre las consideraciones que sirvieron de sustento para la adopción de la decisión arriba indicada, se encuentra lo siguiente:

"Que, el numeral 3, del artículo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone que es atribución del alcalde nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad.

Que, el señor TADEO ISMAEL VEGA, con cédula de identidad personal N° 3-704-1353, actualmente ocupa el cargo de INSPECTOR DE ORDEN MUNICIPAL I, EN LA SUBDIRECIÓN DE ÁRAS VERDES Y VIDA ANIMAL, con un Salario Mensual de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00), Posición No. 4325." (Cfr. fs. 10 del expediente judicial).

3. Producto de su disconformidad con la decisión arriba adoptada, el actor interpuso un recurso de reconsideración en su contra, al que se le dio respuesta

th

mediante la Resolución N° 0649-2020 de 20 de noviembre de 2020, la cual dispuso mantener en todas sus partes el acto originario, atendiendo, entre otras consideraciones, a lo que pasamos a transcribir:

"Que, al analizar el Recurso, el señor TADEO ISMAEL VEGA, manifiesta entre otras cosas, que: 'no se toma en cuenta su condición de persona sobreviviente de COVID contagiado cumpliendo mi deber', sin embargo, en el expediente de Bienestar del Empleado de la Dirección de Recursos Humanos, no reposaba información de condición especial de salud, conforme lo indica la ley antes señalada, igualmente es importante señalar que el señor VEGA no cuenta con acreditación a la Carrera Administrativa." (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

### Examen de los cargos de ilegalidad:

Antes de iniciar con el análisis de fondo, consideramos importante indicar, que este Tribunal, a través de jurisprudencia uniforme, ha indicado que "La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está que esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción." (La negritas es nuestra) (Sentencia de 3 de mayo de 2018). Es decir, que el examen de legalidad de un acto administrativo, como el que se impugna en este caso, se efectuará en atención a cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas y a los argumentos en los que se fundamenta tal infracción.

Visto lo anterior, esta Colegiatura advierte que los cargos de ilegalidad que el actor le endilga al Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, se circunscriben, básicamente, a que se le consideró como personal de confianza, cuando a su criterio, no lo era; que no se le dio la oportunidad de ser escuchado en el curso de la vía gubernativa, explicándole los motivos de su desvinculación y que el acto objeto de reparo no contó con una debida motivación.

Así las cosas, de la lectura del Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, se desprende con claridad, que el mismo, ciertamente tuvo por



finalidad, desvincular de su puesto de trabajo al hoy accionante; sin embargo, en el mismo no se utilizó como fundamento para la aplicación de dicha acción de personal, que el mismo fuera considerado como personal de confianza.

Por el contrario, el Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, es claro al indicar que la decisión ahí prohijada, se adoptó tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política de la República; el cual hace alusión a la facultad que tiene el alcalde de nombrar y remover a aquel personal municipal cuya designación no corresponda a otra autoridad.

En ese sentido, indicar que la desvinculación del actor se produjo porque el mismo era personal de confianza, carece de sustento jurídico.

En otro orden de ideas, tenemos que el demandante alega que no se le dio la oportunidad de ser escuchado en el curso de la vía gubernativa, argumento que tampoco prospera, tomando en consideración los elementos de hecho y de derecho que reposan en autos.

Cuando analizamos el expediente de personal, podemos dar cuenta que, a foja 60 del mismo, yace recurso de reconsideración presentado por el hoy actor, en contra del Decreto de Personal N° 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, acto procesal que da cuenta de un efectivo ejercicio del derecho de defensa por parte de este dentro del curso de la vía gubernativa.

En cuanto a la motivación del acto objeto de reparo, debemos indicar que el mismo resulta apenas suficiente para conocer, tanto su objeto como su fundamento de derecho; razón por la que tampoco se puede dar por acreditado este cargo de infracción.

Ahora bien, y sin perjuicio de lo arriba indicado, no podemos perder de vista que la motivación constituye unos pilares en los que descansa un efectivo derecho a la defensa, el cual, solo podrá ser ejercido en la medida que haya un claro desarrollo de la motivación que llevó a la Administración a la adopción de una u otra decisión.

44

En ese marco conceptual, consideramos atinados los planteamientos realizados por Viviana Pérez Venech, quien, en su obra, *Motivación del acto administrativo: análisis de criterios jurisprudenciales y admisibilidad de su omisión alegando la reserva de las actuaciones*, al respecto, indica lo siguiente:

"Más recientemente, se ha realizado un análisis sobre la motivación desde la perspectiva del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de la persona humana. En tal sentido, se ha expresado que 'habrá de verse la cuestión de la motivación de los actos estatales como un derecho fundamental de los individuos', pues 'estando las prerrogativas del poder de lado del Estado, la adecuada fundamentación y motivación de los actos públicos es la garantía que tiene el sujeto contra la arbitrariedad'

"

Lo anterior nos lleva a afirmar que, independientemente que nos encontremos en presencia de un acto discrecional o no; debe primar lo dispuesto en el *Principio de Racionalidad*, el cual evidentemente se extiende a la motivación y argumentación que debe encontrarse presente en todas las actuaciones que emanen de la Administración.

Por otro lado, en lo que respecta a la supuesta vulneración del artículo 4 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, debemos indicar que no reposa en autos, documentación que permita acreditar el padecimiento de alguna de las secuelas crónicas a las que hace alusión el actor en su libelo; motivo por el cual, tampoco se puede tener por acreditado este cargo de infracción.

En concordancia con lo anterior, tampoco se accede a la pretensión consistente en el pago de los salarios dejados de percibir hasta el momento del reintegro.

Lo anterior encuentra su sustento en que, si bien el artículo 4-A de la Ley 59 de 2005, adicionado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, establece que todo trabajador que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia por estar amparados por las protecciones contenidas en dicha Ley, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su suspensión del cargo, de despido o destitución hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro; en el caso que

nos ocupa, no se cumple con uno de los presupuestos indispensables a fin que proceda dicho beneficio, el cual es, que el trabajador sea reintegrado a su puesto de trabajo como consecuencia de la infracción de la Ley en cuestión.

Las razones anteriormente anotadas nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados a los actos administrativos impugnados, por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas por la parte actora en su demanda.

### 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 de Personal Nº 2652-2020 de 16 de octubre de 2020, emitido por el MUNICIPIO DE PANAMA, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, NIEGA el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME MAGISTRADO

Gene Year

LICOA KATIA ROSAS SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 13 DE SUDIO DE 20 22

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1825 en lugar visible de la Secretaría à las 4:00 de la 1040 de

1