REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

ENTRADA N° 21345 2020 **MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO BERROCAL, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 754 DE 15 DE OCTUBRE DE 2019, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU ACTO CONFIRMATORIO Y SE DICTEN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintisiete (27) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Augusto Berrocal, actuando en representación de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se dicten otras declaraciones.

I. ACTO DEMANDADO

Mediante el acto acusado, el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, cuya copia autenticada reposa a fojas 40 del expediente contencioso, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, Servicio Nacional de Migración, resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** en el cargo de Supervisor de Migración IV, con fundamento en el artículo 300 de la Constitución Política de República de Panamá y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994. De igual manera, se consideró que el servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo y que carece de estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora. Dicha resolución fue objeto de un recurso de

108

reconsideración, confirmándose lo actuado a través del Resuelto N° 1421 de 30 de octubre de 2019, a través del cual se agotó la vía gubernativa, tal como se deja ver de fojas 41 a 47 del dossier.

Como pretensiones de la presente demanda, la parte actora solicita a la Sala Tercera declare:

- Que es nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019 y su acto confirmatorio, el Resuelto N° 1421 de 30 de diciembre de 2019 dictados por el Ministerio de Seguridad Pública.
- Que como consecuencia de la declaración anterior, se ordene el reintegro de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** a las labores habituales, en el cargo o posición que desempeñaba en esa entidad como Supervisor de Migración IV.
- Que se ordene al Ministerio de Seguridad Pública a pagarle a **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** los salarios que corren desde la fecha de su ilegal destitución y hasta que se haga efectivo su reintegro.

II. SUPUESTAS DISPOSICIONES VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Entre las disposiciones legales alegadas como infringidas, la parte actora adujo los artículos 127, 153, 161, 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 que establece la Carrera Administrativa, artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo N° 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994, artículo 89, literal d del artículo 100, numeral 6 del artículo 104, 105, 106, 107, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Seguridad Pública, artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005. Disposiciones todas estas que disponen lo siguiente:

Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa":

> **"Artículo 127.** El servidor público quedará retirado de la Administración Pública por los casos siguientes:
> 1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada.
> 2. Reducción de fuerza

109

3. Destitución
4. Invalidez o jubilación, de conformidad con la ley".

"**Artículo 153**. La persecución de las filas administrativas prescribe a los sesenta días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa, y treinta días después, en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas, a más tardar, tres meses después del fallo final que las impone o confirma."

"Artículo 161. Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito. La Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación que no durará más de treinta días hábiles, en la que el servidor público investigado tendrá garantizado el derecho a la defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de libre elección".
Si una vez cumplido el término no se ha concluido la investigación, se ordenará de oficio el cierre de la investigación y el archivo del expediente".

"Artículo 162. Concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que expresarán sus recomendaciones.
Para fallar, la autoridad tendrá un plazo de hasta treinta días a partir de la presentación de los cargos ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos. Si la autoridad nominadora estimara probada la causal y la responsabilidad del servidor público, de acuerdo con los informes a ella presentados, y a su mejor saber y entender, ordenará la destitución de este o alguna otra sanción disciplinaria que estime conveniente.
La decisión de la autoridad nominadora le será notificada personalmente al servidor público y surtirá efectos inmediatos".

En cuanto a las violaciones endilgadas sobre el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, considera el demandante, en cuanto al artículo 127 ídem que el mismo fue vulnerado de forma directa por comisión, en virtud que no se justificó la causal de la destitución y no hubo proceso disciplinario en contra de su representado.

Igualmente, sostiene que con la emisión del acto impugnado se ha vulnerado de manera directa por omisión el artículo 153, toda vez que no se le imputa causa alguna al demandante para despedirlo, sino más bien se utiliza un "clientelismo político". Además, manifiesta el letrado que de incurrir su mandante en justas causales de destitución, el derecho para destituirlo o perseguir las supuestas faltas tienen, como todos los derechos un término de perención que igualmente debe ser respetado por la autoridad nominadora, por lo que era necesario que la entidad estableciera la fecha en que supuestamente ocurrieron los hechos imputables a su representado a efecto de verificar si estaban dentro de los sesenta (60) días que señala la norma.

110

Considera de igual manera el demandante que se ha infringido el artículo 161 de la Ley 9 de 1994 de manera directa por omisión, debido a que la autoridad nominadora estaba obligada a realizar una investigación sumaria para la comprobación de los cargos que se le endilgaban al servidor público que se aplicase la terminación de su relación con el Estado. En ese caso, no se llevó a cabo ninguna investigación sumaria y no se le dio oportunidad al demandante para defenderse, de acuerdo a lo expuesto por el apoderado legal.

Asimismo, consideró que se vulneró el artículo 162 que dispone que una vez concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que expresarán sus recomendaciones, pero en el presente caso, no se hizo ninguna investigación o un proceso disciplinario y tampoco podía tenerse el informe que debía concretar la Oficina Institucional de Recursos Humanos en la entidad demandada. Alega que para poder efectuarse la destitución, debió el demandante haber incurrido en alguna causal justa de destitución que previamente se le hubiese comprobado en un proceso disciplinario en el que se le garantizara su legítimo derecho de defensa y cumplido el debido proceso.

Ley 38 de 31 de julio de 2000:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:
1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.

111

Estima el demandante que el artículo 34 fue violado de forma directa por omisión, debido a que el acto demandado debía ser emitido con estricto apego al principio de legalidad, porque se estaban afectando derechos subjetivos.

Así también expresa que se ha vulnerado el artículo 155 de manera directa por omisión, en virtud que no se expresa las razones o motivos para terminar la relación jurídica que vinculaba al recurrente con la autoridad nominadora.

Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta La Ley 9 de 20 de junio de 1994:

> **Artículo 172.** La aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos.
>
> **Artículo 182**. 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 presente Decreto y demás reglamentaciones.

También expresó la violación del artículo 172 del Decreto Ejecutivo N°222 del 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 1994, estableciendo que la aplicación de la sanción disciplinaria debe ser el resultado final del procedimiento administrativo en donde se investigaron los hechos, de este modo reiteró que no se llevó a cabo un proceso disciplinario previo.

Igualmente, manifestó la parte actora que con la emisión del acto impugnado se ha transgredido de forma directa por omisión el artículo 182 al no incoar un proceso disciplinario, no permitiéndole descargar sus medios de defensa.

Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Seguridad Pública:

> **Artículo 89. DE LA DESTITUCIÓN.** La destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes; por la gravedad y la naturaleza de la falta cometida y por la violación de derechos y prohibiciones.
>
> **Artículo 100. DE LAS SACIONES DISCIPLINARIAS.** Las sanciones que se aplicarán por la omisión de una falta administrativa son las siguientes:
> ...
> d. **DESTITUCIÓN DEL CARGO**: consiste en la desvinculación permanente del servidor público que aplica el Ministerio de Seguridad Pública, por la comisión de una se las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas.

112

Artículo 104. DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS: Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios del cuadro siguiente para orientar las calificación de la gravedad de las faltas así como la sanción que le corresponda.

...

FALTAS DE MÁXIMA GRAVEDAD

NATURALEZA DE LA FALTA	PRIMERA VEZ
... 6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.	Destitución

Artículo 105. DE LA INVESTIGACIÓN QUE PRECEDE A LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS. La aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a esclarecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa.

PARÁGRAFO. Copias de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezca las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor público.

Artículo 106. DEL PROCESO DE LA INVESTIGACIÓN. La investigación sumaria de los hechos que conlleven a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumplan los plazos establecidos para la presentación del informe.

En caso de faltas administrativas que conlleven la aplicación de sanción de amonestación escrita o suspensiones, el informe se remitirá al superior jerárquico que solicita la imposición de las sanciones.

En caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el supervisor jerárquico presentarán el Informe al Ministerio de Seguridad Pública, expresando sus recomendaciones.

Artículo 107. DEL INFORME SONBRE LA INVESTIGACIÓN. Rendido el informe si se encuentra que los hechos están demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción.

Referente a la vulneración de las normas del Reglamento Interno del Ministerio de Seguridad Pública, estima el recurrente que la violación del artículo 89, se ha dado de manera directa por comisión, pues la aplicación de la sanción de destitución está fundamentada en el incumplimiento por parte del funcionario y en este caso, el recurrente no incurrió en ninguna falta que ameritase la destitución.

El demandante ha considerado también como infringido el literal "d" del artículo 100 que guarda relación con las sanciones disciplinarias, al respecto señala que se ha vulnerado de forma directa por omisión, toda vez que no ha cometido falta alguna en contra del Reglamento Interno y mucho menos es reincidente.

113

El recurrente, de igual forma expresa como infringido el numeral 6 del artículo 104, disposición que tipifica las faltas, asegurando se ha vulnerado la misma de manera directa por comisión, toda vez que se destituyó al demandante sin una causal establecida o un proceso disciplinario.

La parte actora también considera que, se ha infringido el artículo 105 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Seguridad Pública, en donde se explica que la aplicación de sanciones disciplinarias debe estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, que debe esclarecer los hechos y permitir la defensa del servidor público, indicando que en este caso no se realizó ninguna investigación y mucho menos el demandante incurrió en una falta.

Igualmente, expresó la parte actora que se ha vulnerado el artículo 106 de forma directa por omisión y comisión, toda vez que, en el caso de faltas administrativas que conlleven a la sanción de la destitución, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán el informe a la autoridad nominadora, expresando sus recomendaciones, no obstante, no realizó ninguna investigación disciplinaria.

Asimismo, hace referencia a la infracción del artículo 107 de manera directa por omisión, debido a la falta de investigación de los hechos imputados al demandante. El mencionado artículo hace referencia al informe sobre la investigación, el cual no fue presentado por el superior jerárquico junto con el Director de la Oficina Institucional de Recursos Humanos con la recomendación respectiva.

Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta las normas de protección laboral para personas con enfermedades crónica, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018:

> **Artículo 1.** Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes diagnosticado médico.

114

Artículo 2. El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantener laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.

Parágrafo. Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así:
1. *Enfermedades crónicas.* Son las que, una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo, lo que lleva implícita la cronicidad, entre ellas, diabetes mellitus, lesiones tumorales malignas (cáncer), hipertensión arterial y síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
2. *Enfermedades involutivas.* Son las que antagonizan el proceso natural evolutivo del ser humano y se convierten en procesos consuntivos del organismo, tales como esclerosis múltiple, esclerodermia y miopatías del adulto.
3. *Enfermedades degenerativas.* Son aquellos procesos nosológicos que ocasionan fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinisantes del sistema nervioso central y periférico.

Artículo 4. Los trabajadores afectados por la enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.
Aquellos servidores públicos que no se encuentren bajo la protección de la Carrera Administrativa, solicitarán su reintegro a través de la vía ordinaria. Los servidores públicos incorporados a los regímenes especiales harán su solicitud de conformidad con la legislación especial vigente.

También alegó la infracción de diversas disposiciones de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, indicando primeramente la violación del artículo 1 de esta Ley, en donde se establece que todo trabajador a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantenerse en su puesto de trabajo y en este caso el demandante padece de hipertensión arterial clasificada como un padecimiento crónico.

Considera el accionante también que se ha infringido el artículo 2 ídem de forma directa por comisión, toda vez que al momento de la destitución gozaba de un fuero de enfermedad otorgado por la ley, razón por lo que al tenor de lo establecido en dicha norma, no había excusa para que la autoridad nominadora lo destituyera invocando la supuesta facultad discrecional.

115

En relación a la infracción del artículo 4 de la Ley 59 de 2005, indica que el mismo fue quebrantado directamente por omisión, al padecer una enfermedad crónica como la hipertensión arterial, hecho además conocido por la entidad demandada, por lo que no se le podía aplicar la supuesta facultad discrecional al recurrente, siendo factible solamente al existir una causal justa.

Finalmente, cabe señalar que, una vez vencido el término de práctica de pruebas, la parte actora no presentó sus alegatos.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Visible a foja 51 del dossier se repara el informe explicativo de conducta rendido por el Ministerio de Seguridad Pública, de conformidad con lo contemplado en el artículo 33 de la Ley 1946, en el que se limita a señalar de manera puntual el argumento en que la entidad se fundó para llevar a cabo la destitución del demandante.

En este sentido, señala que la destitución del señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, tiene su fundamento legal en el artículo 300 de la Constitución Política, que establece que: "la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio", y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que establece dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, la separación del cargo por pérdida de confianza.

Y finaliza señalando que posteriormente el señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** presentó un recurso de reconsideración contra el acto demandado, el Decreto Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, actuación que fue confirmada mediante Resuelto N° 1421 de 30 de diciembre de 2019,

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otro lado, el Procurador de la Administración a través de la Vista N° 443 de 15 de abril de 2021, le solicita a los Honorables Magistrados que integran esta

116

Sala, se sirvan declarar que no es ilegal el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Sostiene en este sentido, que el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa se encuentra facultado para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad, de conformidad al artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo.

Estima también la Procuraduría de la Administración que tampoco se acreditó que el ex servidor público estuviera protegido por el régimen de Carrera Administrativa o en alguna ley especial, ni que posea algún fuero o condición específica que le otorgue el derecho a la estabilidad en el cargo.

Del mismo modo, manifiesta la Procuraduría de la Administración, que tampoco se encuentra amparado bajo la Ley 59 de 2005 "Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y /o degenerativas que produzcan discapacidad laboral".

Por lo que, sostiene que no era necesario invocar causa alguna, para desvincular al recurrente, ni tampoco el agotamiento de ningún trámite disciplinario, toda vez que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, tal como transcurrió durante el curso del procedimiento administrativo y así poder acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De igual forma, sostiene que se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, dado que en el considerando del acto acusado se establece de forma clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución, ya que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la

117

imposición de una sanción, sino del ejercicio legítimo de la facultad discrecional del remoción, cumpliéndose con el principio de motivación de debe caracterizar todas las actuaciones administrativas.

En relación a la condición del actor con el padecimiento de hipertensión arterial, tal como lo expresa en el sustento de la supuesta violación al artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, de conformidad a su respectiva reforma claramente establece en el artículo 5, manifiesta que del expediente constitutivo solo se aprecia un Informe Radiológico del Departamento de Radiología del Hospital Santa Fe, más no acredita con los dos (2) dictámenes médicos de especialistas idóneos del ramo del padecimiento por Hipertensión que padece el recurrente y si este le produce discapacidad laboral.

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Evacuados los trámites procesales de rigor corresponde a los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa dirimir el fondo del presente litigio, mismo que tiene como finalidad determinar la legalidad o no del Decreto de Personal No. 754 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** en el cargo de Supervisor de Migración IV (cfr. fojas 40 del expediente contencioso).

Para ello, esta Colegiatura hará un breve recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego de ello, indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial; 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.

Así tenemos primeramente que producto de una revisión del expediente contencioso, como del antecedente administrativo, se constata que el señor **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, tomó posesión del cargo de Administrador I,

118

el 2 de julio de 2009, para el que fue designado mediante Decreto N° 254 del 22 de julio de 2009, en condición de permanente. (cfr. fojas 180 a 183 del antecedente administrativo).

De igual manera, se advierte que **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, ingresó a la Carrera Migratoria del Servicio Nacional de Migración, a través del Procedimiento Especial de Ingreso, lo cual quedó consignado en la Resolución N° 006-A del 13 de marzo de 2014, mediante el cual la Dirección General del Servicio Nacional de Migración confirió el Certificado de Servidor Público de Carrera Migratoria al prenombrado en el cargo de Oficinista de Trámites de Migración I, posición 1966, código 8032051, decisión que, según se desprende de la lectura de la citada resolución, obedeció a que el funcionario cumplía con los requisitos del nivel educativo del puesto que desempeñaba y había aprobado el examen de conocimiento aplicado por la Academia Migratoria (Cfr. Fs 150 y 151 del expediente contencioso).

Posteriormente, por medio de la Resolución N° 281-Administrativa de 19 de octubre de 2015, se homologó el cargo de servidor público de Carrera Migratoria de Oficinista de Trámite de Migración I a **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** y se le reconocía al servidor todos los derechos que le confiere la Ley y demás disposiciones reglamentarias, amparado en la estructura de cargos del Decreto Ejecutivo 138 de 4 de mayo de 2015. (Cfr. Fs. 121 y 122 del antecedente).

Se observa que luego, mediante Resolución N°489-A de 18 de abril de 2016; suscrita por el Subdirector General de Migración y la Jefa de la Unidad de Recursos Humanos, se dejó sin efecto el artículo primero de la Resolución N°281 del 19 de octubre de 2015, y confirió el cargo de servidor público en Carrera Migratoria a **ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRIGUEZ** en el puesto de Supervisor de Migración III. (cfr. fs. 482 y 483 del antecedente).

No obstante, se advierte que posteriormente se realizó una investigación a todas las acreditaciones y homologaciones llevadas a cabo desde el 11 de mayo de 2015 hasta el 30 de junio de 2019, entre estas, la del señor **ARLEY ILDRED**

119

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, y en las que se concluyó que el proceso especial de ingreso, que se realizó para el año 2016, existieron procesos donde se acreditaron servidores públicos, dentro de un estatus de Carrera Migratoria, violando las disposiciones legales existentes, tanto en la norma especial, como en la norma supletoria. (cfr. fs 21 y 22 del antecedente)

Así entonces, mediante Resolución N°403 de 3 de septiembre de 2019, la Directora General del Servicio Nacional de Migración**, resolvió desacreditarlo de la Carrera Migratoria**, dejando sin efecto la Resolución N°006-A del 13 de marzo de 2014, la Resolución N°281-A del 19 de octubre de 2015 y la Resolución N°489-A de 18 de abril de 2016, que reconocieron a **ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRÍGUEZ** como servidor de Carrera Migratoria, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la ley, toda vez que se concluyó que no se contó con la auditoria previa del Consejo de Ética y Disciplina.

Subsiguientemente, se observa que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, Servicio Nacional de Migración a través del Decreto de Personal N°754 del 15 de octubre de 2019, resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** en el cargo de Supervisor de Migración IV, actuación hoy demandada. (cfr. f. 40 del expediente contencioso).

Procede entonces la Sala a efectuar el análisis de los argumentos en el que se sustenta la vulneración de las disposiciones legales invocadas por el demandante. Así entonces pasaremos a examinar la posible transgresión en relación a los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, que respectivamente tratan sobre los principios que rigen a las actuaciones administrativas, destacando el debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; y enumera los actos que, de acuerdo a la Ley 38 de 2000, deben ser motivados y a la vez se refiere a los parámetros de esta exigencia, lo que comprende una sucinta motivación de los hechos y la fundamentación de derecho.

120

En este sentido, conforme observamos de la parte motiva de la actuación acusada, el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, la autoridad nominadora dejó sin efecto el nombramiento de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, con fundamento en la facultad discrecional del artículo 300 de la Constitución Política de República de Panamá, que dispone que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio, así como también en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que se refiere al concepto del servidor público de libre nombramiento y remoción del cargo por pérdida de confianza y en razón que el mismo no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Nos llama la atención que entre los considerandos del acto demandado, se señale que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** que reposa en la entidad gubernamental, el mismo "no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa", afirmación que nos parece un olvido significativo en la motivación del acto administrativo por parte de la entidad demandada, siendo en efecto discordante con lo examinado en el antecedente administrativo, toda vez que se constata que el hoy demandante sí fue incorporado a la Carrera Migratoria a través de la Resolución Administrativa N°006-A del 13 de marzo de 2014, emitida por el Director General, el Subdirector General y la Presidenta del Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración, aunque posteriormente fuera desacreditado.

De lo anteriormente expuesto, consideramos que la motivación del acto demandado, se advierte una tangible omisión por parte de la Administración, **olvidando notorios antecedentes y hechos ciertos** que preceden al Decreto de Personal N°754 de 15 de octubre de 2019 y que afectan claramente el derecho subjetivo del servidor público.

En esta línea de pensamiento hemos de resaltar que la motivación del acto administrativo es una garantía prevista en los artículos 155 y 201 numeral 1 párrafo

121

2 de la Ley 38 de 2000, garantía que se encuentra inserta en el derecho al debido proceso, artículo 32 de la Constitución Política, y artículos 34 y 201, numeral 31 de la Ley 38 de 2000.

Es así que respecto del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, claramente establece que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso. Por su parte el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, los actos " que afecten derechos subjetivos" deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho.

La Jurisprudencia de esta Sala también ha sostenido que la motivación debe justificar, ante el destinatario del acto en cuestión, que la Administración **ha apreciado los verdaderos y correctos antecedentes de hecho existentes y conocidos,** el derecho aplicable al caso particular y, que como consecuencia de todo ello, ha resuelto de la única manera posible, lo que se ha expresado en el acto administrativo.

En este sentido, consideramos que la omisión advertida en el acto administrativo, ciertamente limita a la parte actora a la hora de cuestionar el acto impugnado y de reclamar su derecho en debida forma, razón por la que consideramos que el acto impugnado incumple con el debido proceso establecido en los artículos 34, 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo es de uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo, inclusive para cuando se trate, como en el caso que nos ocupa de un acto discrecional.

En el asunto bajo estudio, se extrae de las constancias procesales que la entidad demandada antes de emitir el acto impugnado a la destitución, dictó la Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019, dejando sin efecto la Resolución Administrativa N°006-A del 13 de marzo de 2014, la Resolución N° 281-A del 19 de octubre de 2015 y la Resolución N° 489-A de 18 de abril de 2016, que reconocía a

122

ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRÍGUEZ su incorporación a la Carrera Migratoria.

Ahora bien, se advierte que el demandante presentó ante esta Sala, una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción contra la antes referida Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019, mediante la cual el Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto los actos administrativos que reconocían la incorporación de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** al régimen de Carrera Migratoria, demanda que se identifica con la Entrada No. 103-20. En efecto, en dicho proceso, la Sala con ponencia de la Magistrada María Cristina Chen, declaró que la Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, es nula, por ilegal, mediante la **Sentencia con fecha de 9 de marzo de 2022**, arribando a la conclusión que el acto administrativo de incorporación de la Carrera Migratoria de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** contrario a lo alegado por la entidad demandada**,** el proceso de ingreso a la Carrera Migratoria del demandante, se ajustó a los parámetros establecidos en el Decreto Ejecutivo 40 de 2009, que regía en ese momento**.** La motivación de la Sala para declarar ilegal la resolución en cuestión, se basó medularmente en los razonamientos siguientes:

> "...
>
> Según se observa en las diversas actuaciones en el expediente de personal, ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRÍGUEZ ingresó a la Carrera Migratoria mediante el Procedimiento Especial de Ingreso, mismo que se encuentra regulado entre las disposiciones finales del Decreto Ejecutivo 40 de 2009, de los cuales destacamos las siguientes:
>
> "**Artículo 99**. El procedimiento especial de ingreso es el procedimiento excepcional diseñado para incorporar automáticamente a la Carrera Migratoria a los servidores públicos del Servicio Nacional de Migración en funciones, **que demuestren poseer el perfil del cargo, aprueben la evaluación de conocimiento** del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, así como de su reglamentación **y soliciten el ingreso a la Carrera Migratoria."**
>
> **"Artículo 101. El Departamento de Recursos Humanos, a través de la Sección de Análisis Técnico, deberá evaluar los expedientes de los servidores públicos en funciones,** sin interrupción y sin ningún tipo de discriminación, a partir del inicio del procedimiento especial de ingreso, que finaliza en el mes de marzo de 2009.
>
> ...

123

"Artículo 102. Los Servidores Públicos que aspiren a ingresar a la Carrera Migratoria, a través del procedimiento especial de ingreso, deberán actualizar sus expedientes a fin de facilitar la evaluación de sus antecedentes, para su incorporación."

"**Artículo 107. Corresponderá al Consejo de Ética y Disciplina velar por la correcta aplicación del procedimiento especial de ingreso y la emisión del certificado que confiere el estatus de Carrera Migratoria" (Lo destacado es nuestro).**

De los citados artículos, se puede evidenciar de las constancias procesales, que en el considerando de la Resolución N°006-A del 13 de marzo de 2014, mediante la cual se confirió el certificado de servidor público de carrera migratoria, en el puesto de Oficinista de Trámite de Migración I, se indicó, que "*La Unidad de Recursos Humanos conjuntamente con la Academia Migratoria aplicaron los servicios evaluativos del Procedimiento Especial de Ingreso a los Servidores Públicos en Funciones del Servicio Nacional de Migración para determinar su ingreso excepcional al Régimen de Carrera Migratoria, este debidamente validado por el Consejo de Ética y Disciplina; realizado a través de la auditoria de expediente y refrendado por el Presidente del mismo.*"

"...

Igualmente, observamos en el expediente de personal, con fecha 14 de marzo de 2014, el Resultado de la Evaluación de Antecedentes a solicitud de Ingreso a Carrera Migratoria, suscrito por la Jefa de Recursos Humanos con c.c. al Consejo de Ética y Disciplina, el cual comunica al señor ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRIGUEZ, lo siguiente:

"En cumplimiento a las normas relativas de aplicación de procedimiento Especial de Ingreso a Carrera Migratoria y a solicitud presentada, le notificamos el resultado del Proceso de Validación de Antecedentes, debidamente aprobado por el Consejo de Ética y Disciplina.

Usted cumple con los requisitos del cargo homologado así:
Cargo Según Nombramiento: Asistente Ejecutivo I
Cargo Según Funciones: Asistente Ejecutivo I, con funciones de Oficinista de Trámite
Carlo de Carrera Migratoria Homologado: Oficinista de Trámite de Migración I.
..."

Con lo antes expuesto, podemos evidenciar que el proceso de ingreso a la carrera migratoria del demandante se ajustó a los parámetros establecidos en el Decreto Ejecutivo 40 de 2009, que era el que regía en ese momento, pues como hemos visto, el Consejo de Ética y Disciplina veló por la correcta aplicación del mismo, a través de la auditoria al expediente del funcionario y la emisión del certificado de servidor público de Carrera Migratoria.

Ahora bien, posteriormente mediante la Resolución N°281-A del 19 de octubre de 2015 a ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRÍGUEZ se le homologó el cargo de servidor público de Carrera Migratoria de Oficinista de Tramite de Migración I a Inspector de Migración I, y por conducto de la Resolución N°489-A de 18 de abril de 2016 se dejó sin efecto dicha homologación y se confirió al funcionario el cargo de Supervisor de Migración III. (Cfr. Fs. 145 a 148 de los antecedentes).

Para la fecha en que se emitieron estos últimos actos administrativos, ya se encontraba vigente el Decreto Ejecutivo 138 de 2015, que derogó el

124

Decreto Ejecutivo 40 de 2009. Veamos entonces lo que el mismo dispone en cuanto al estatus de Carrera Migratoria, bajo las disposiciones del anterior Decreto Ejecutivo 40 de 2009:

"**Artículo 146**. Los servidores públicos que fueron acreditados mediante el proceso especial de ingreso estipulado en el Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009 y sus modificaciones, **mantendrán su condición de servidor público de Carrera Migratoria y sus cargos serán homologados con la nueva estructura introducida por el presente Decreto Ejecutivo,** de la siguiente forma:

Estructura Anterior (Decreto Ejecutivo 112 de 2014 artículos 2,3 y 4)	Estructura Nueva
NIVEL BÁSICO	
Inspector y Oficinista I	Inspector de Migración I
Inspector, Oficinista y Analista II	Inspector de Migración II
Inspector, Oficinista y Analista III	Inspector de Migración III
Inspector, Oficinista y Analista IV	Inspector de Migración IV
NIVEL INTERMEDIO	
Analista I e Inspector, Oficinista y Analista Supervisor I	Supervisor de Migración I
Analista I e Inspector, Oficinista y Analista Supervisor II	Supervisor de Migración II
Analista I e Inspector, Oficinista y Analista Supervisor III	Supervisor de Migración III
Jefe de Sección	Supervisor de Migración III
Jefe de Departamento	Supervisor de Migración IV
NIVEL SUPERIOR	
Jefe Regional	Supervisor de Migración V
Coordinador Regional	Supervisor de Migración VI

"**Artículo 148**. De iniciarse un proceso de homologación de cargos posterior a la entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo, **el procedimiento se regirá por los lineamientos que la Unidad de Recursos Humanos establezca para tal fin, siempre y cuando el mismo no sea en detrimento del servidor público."**

Conforme se advierte, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 138 de 2015, los servidores públicos incorporados a la Carrera Migratoria bajo el Procedimiento Especial de Ingreso establecido en el Decreto Ejecutivo 40 de 2009, como es el caso del demandante, mantendrán su estatus, y sus cargos serán homologados con la nueva estructura que contempla aquel reglamento. Además señala que el procedimiento para tal homologación se regirá por los lineamientos que disponga la Unidad de Recursos Humanos, siempre y cuando no sea en detrimento del servidor público.

Se puede observar que la norma claramente advierte que el procedimiento de homologación del cargo, no sea en detrimento del servidor público de Carrera Migratoria, además determina que la Unidad de Recursos

125

Humanos del Servicio Nacional de Migración, es la que establece los lineamientos del procedimiento de Homologación. Vale señalar que el artículo 146 del Decreto Ejecutivo 138 de 2015, expresa que los servidores públicos incorporados a la Carrera Migratoria bajo el procedimiento especial de ingreso establecido en el Decreto Ejecutivo 40 de 2009, mantendrán su estatus. En ese sentido podemos indicar que los argumentos señalados por la entidad en la Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019, acusada de ilegal, de que el Consejo de Ética y Disciplina no realizó la auditoria al expediente, señalando que es un requisito para la acreditación, es interpretar lo contrario, es decir, exigir el cumplimiento del procedimiento para la acreditación a dicho régimen laboral, indudablemente iría en detrimento del servidor público.

En base a lo expuesto, esta Colegiatura procederá a declarar la nulidad, por ilegalidad, del acto administrativo impugnado, es decir, la Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019 y restablecer la Resolución N°006-A del 13 de marzo de 2014, la Resolución N°281-A del 19 de octubre de 2015 y la Resolución N°489-A de 18 de abril de 2016, que reconocieron a ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRÍGUEZ su incorporación a la Carrera Migratoria, a través del Procedimiento Especial.

Finalmente, el Tribunal no puede dejar de mencionar la dificultad que le ha representado el manejo del antecedente que fue remitido por el Servidor Nacional de Migración; y salta a la vista que los documentos han sido incorporados al expediente sin atender un orden cronológico, de las fechas, por lo tanto se le exhorta a la institución a que le dé cumplimiento a lo establecido por el artículo 69 de la Ley 38 de 2000.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la Resolución N°403 de 03 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración y **ORDENA** que la Resolución N°006-A del 13 de marzo de 2014, la Resolución N°281-A del 19 de octubre de 2015 y la Resolución N°489-A de 18 de abril de 2016, que reconocieron a ARLEY ILDRED RODRIGUEZ RODRIGUEZ, su incorporación a la Carrera Migratoria, recobren su vigencia.

..."

De tal modo, que es claro que los efectos de la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la citada Resolución N° 403 de 03 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, incide de manera preponderante en el examen de legalidad del Decreto de Personal N°754 de 15 de octubre de 2019 que hoy nos ocupa, toda vez que recordemos que este último, utilizó como fundamento fáctico y jurídico, la facultad discrecional establecida en el artículo 300 de la Constitución Política de República de Panamá; al ser servidor público de libre nombramiento y toda vez que el servidor público **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** no había sido incorporado a Carrera Migratoria.

126

Siendo así, y teniendo en cuenta que el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, vulnera los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, esta Colegiatura procederá a declarar la nulidad, por ilegal, del citado acto administrativo, confirmado por el Resuelto N° 1421 de 30 de octubre de 2019, ambos dictados por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ,** en el cargo de Supervisor de Migración IV, que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración, por lo que resulta innecesario adentrarse al estudio de los restantes cargos de ilegalidad.

Como colorario de lo anterior, este Tribunal accederá a la pretensión formulada por la parte actora, consistente en el reintegro de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** en el cargo de Supervisor de Migración IV, que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración, en la misma posición, salario y demás emolumentos que perciba al momento en que se emitió el citado Decreto de Personal N° 754 del 15 de octubre de 2019.

Ahora bien, en cuanto a la otra pretensión formulada por la parte actora, consistente en el reconocimiento de "...todas sus prestaciones laborales y salariales, así como todas las bonificaciones y emolumentos dejados de percibir hasta el momento de su reintegro, como consecuencia de los actos administrativos demandados", el Tribunal no accederá a la misma, ya que, para que ese derecho pudiera ser reconocido a su favor, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley, y en este caso el Decreto Ley 3 de 2008, que es el crea el Servicio Nacional de Migración, ni el Decreto Ejecutivo 138 de 2015, reglamentario de aquél, prevé el pago de salarios caídos y demás emolumentos para el funcionario que ocupe algún cargo en dicha entidad pública.

Por último, este Tribunal insta a la entidad pública demandada a procurar la observancia de lo establecido por el artículo 69 de la Ley 38 de 2000, a fin de que sus expedientes administrativos sean foliados por orden cronológico de llegadas de documentos, ya que, en este caso en particular, los documentos, aparte que yacen

127

de manera repetida, no han sido agregados al expediente administrativo de forma cronológica, apreciándose de indistintas fechas, e insertos tanto al principio, al intermedio, como al final del expediente.

Al respecto, la Sala considera oportuno señalar que los procedimientos administrativos encauzan la actividad pública a través de reglas y principios que buscan, en esencia, otorgar garantías a los asociados e imprimir eficacia a las actuaciones públicas. De ahí que, en aras de preservar la integridad de una prueba documental tan fundamental como lo es el expediente que contiene el procedimiento administrativo que se surte en determinada entidad pública, instamos al Ministerio de Seguridad Pública para que adopte las medidas que sean necesarias, a fin de que sus actos y, en consecuencia, sus expedientes, sean los más claro y ordenado posible, no sólo como una garantía que tiene el administrado, sino también de la propia entidad pública, dado que ello le permitirá demostrar que sus actuaciones han estado ceñidas a Derecho, y contribuir a que se pueda verificar con mayor certeza cuál es el escenario que tiene al emitir sus propias decisiones.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el Decreto de Personal N° 754 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, **ORDENA** el reintegro de **ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** en el Servicio Nacional de Migración, en el cargo de Supervisor de Migración IV, en la misma posición, salario y demás emolumentos que percibía al momento en que se emitió el citado acto administrativo, y **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas por la parte actora.

NOTIFÍQUESE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE agosto DE 20 22
A LAS 8:37 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2100 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 29 de julio de 20 22

SECRETARIA