



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

ENTRADA N° 232-2020 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ALMA LORENA CORTÉS, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE ITURBIDES GÓMEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DM No.0560 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, SU ACTO CONFIRMATORIO, Y SE DICTEN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)

VISTOS:

La Licenciada Alma Lorena Cortés Aguilar, en representación de **ITURBIDES GÓMEZ** ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No. 0560 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, su acto confirmatorio y se dicten otras declaraciones.

I. ACTO DEMANDADO

Mediante la actuación demandada, la Resolución DM No. 0560 del 26 de noviembre de 2019, cuya copia autenticada reposa a fojas 27 y 28 del presente expediente, el Ministerio de Ambiente, resolvió *dejar sin efecto el nombramiento* del servidor público **ITURBIDES GÓMEZ** en el cargo de Inspector I, con fundamento en el artículo 300 de Constitución de Política; el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994 "Que regula la Carrera Administrativa". En este sentido, se advierte del apartado del considerando del acto demandado, conforme a las referidas disposiciones, que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio; del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, y que su ingreso a la institución, se produjo en virtud de la confianza que la autoridad nominadora depositó en él para el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, la cual señala ya no existe. Dicho acto fue objeto de un recurso de reconsideración, confirmándose lo actuado a través

130

de la Resolución DM No. 0656-2019 de 23 de diciembre de 2019, a través del cual se agotó la vía gubernativa, tal como se deja ver de fojas 29 y 30 del dossier.

Como pretensiones de la presente demanda, el apoderado judicial de la demandante solicita a la Sala Tercera declare:

- Que es nula, por ilegal, la Resolución DM No. 0560 del 26 de noviembre de 2019 y su acto confirmatorio, la Resolución DM No. 0656-2019 de 23 de diciembre de 2019, dictadas por el Ministerio de Ambiente.
- Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho subjetivo violado y se ordene el reintegro de **ITURBIDES GÓMEZ**, en el cargo de Inspector I, Código del cargo No. 0073021, Posición No. 10173, salario mensual B/. 600.00, y se le paguen todos sus salarios caídos o dejados de percibir desde el día 26 de noviembre de 2019, de conformidad con la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 24 de 2 de julio de 2007 y la Resolución de Gabinete No. 17 de enero de 2007, que incorpora al Régimen de Carrera Administrativa de Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente.

II. SUPUESTAS DISPOSICIONES VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Entre las disposiciones legales alegadas como infringidas, el artículo 136 modificado por el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, que fuera modificada y adicionada por la Ley No. 24 de 02 de julio de 2007; los artículos 2, 141 (numerales 1 y 15, 16, concordantes con el artículo 146, artículo 151 (159), 152 (160), 153 (161), 154 (162) y 155 (163) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, junto con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, disposiciones todas estas que disponen lo siguiente:

Así entonces el artículo 136, modificado por el artículo 5 de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, disposición que establece los derechos de los servidores públicos de Carrera Administrativa; a lo que el demandante sostiene que ha sido vulnerada porque la autoridad nominadora no tiene la facultad para remover o destituir a funcionarios de carrera administrativa. (Cfr. fs. 23 y 24 del expediente contencioso).

El artículo 141 (numeral 1), que corresponde al 146, y que dispone la prohibición a la autoridad nominadora y al superior jerárquico despedir a los servidores públicos o tomar otra represalia contra ellos, para impedirles el auxilio de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento y la aplicación de la Ley o como consecuencia de demandarlo. La violación de esta norma se alega, en virtud que la autoridad nominadora no observó que el señor **ITURBIDES GÓMEZ** es servidor de Carrera Administrativa, estando amparada por la Ley de Carrera Administrativa. (Cfr. fs. 13 y 14 del expediente contencioso).

De igual forma, el artículo 141, pero en sus numerales (15 y 16), correspondiente al artículo 146, en sus numerales 14 y 15, que señala las prohibiciones de la autoridad nominadora y del superior jerárquico, entre las cuales se menciona, no poder despedir sin causa justificada a los servidores públicos que les falten dos años para jubilarse, ya sea que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa, por lo que a juicio de la parte actora la transgresión de tales numerales se configura, toda vez que se despedir al señor **ITURBIDES GÓMEZ**, siendo un servidor público de carrera administrativa, incurriendo en una prohibición establecida por la Ley en referencia. (Cfr. fs. 17 y 18 del expediente contencioso).

El artículo 2, que contiene los términos utilizados en la ley; el cual se alega vulnerado, toda vez que la entidad demandada desconoció su función, que es la de formalizar nombramientos de los servidores de acuerdo a la ley, y destituir a funcionarios de los servidores públicos. (Cfr. fs. 14 a 17 del expediente contencioso).

Con respecto al artículo 151, que corresponde al artículo 159 y que se refiere a la destitución como sanción progresiva del régimen disciplinario, considera la apoderada judicial del demandante que la misma ha sido quebrantada, toda vez que la autoridad demanda no cumplió con lo establecido en la norma y su representado no incurrió en actos que generen sanciones por incumplimiento del régimen disciplinario. (Cfr. fs. 18 y 19 del expediente contencioso).

El artículo 152, correspondiente al artículo 160, que nos señala las conductas que admiten destitución directa, la cual ha sido vulnerada según el demandante, ya

que la destitución no fue fundamentada en ninguna de las causales establecida en la disposición en referencia. (Cfr. fs. 19 y 20 del expediente contencioso).

El artículo 153, concordante con el artículo 161, que indica que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le debe formular cargos por escrito; no obstante, manifiesta la apoderada judicial del demandante que se incumplió con el debido proceso, toda vez que su representado no incurrió en hechos o actos que provocaran la destitución del cargo. (Cfr. fs. 20 y 21 del expediente contencioso).

El artículo 154, el cual corresponde al artículo 162, que determinar que una vez concluya la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico deben presentar un informe a la autoridad nominadora con las recomendaciones al respecto; el demandante alega ha sido violada dicha norma, toda vez que no existe informe alguno que haya sido producto de una investigación iniciada por conductas que pudieran provocar la destitución. (Cfr. f. 21 del expediente contencioso).

Y finalmente el artículo 155, que corresponde al artículo 163, y que establece que el documento que certifique la destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servido destituido; considerando el recurrente que dicha disposición ha sido violentada, porque no se expresó la causal de hecho ni el fundamento de derecho por la cual se ha procedió a la destitución. (Cfr. f. 22 del expediente contencioso).

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Conforme al trámite procesal, se corrió traslado de la demanda incoada a la entidad demandada, a fin que rindiera un informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley de la Ley de 1946.

En este sentido, tal como se observa de fojas 38 a 40 se desprende el informe de conducta remitido por el Ministro de Ambiente mediante la Nota DM - 0628-2020, en el que expresa que el cargo que ocupó el demandante fue otorgado por

disposición discrecional de la autoridad nominadora, por lo que no gozaba de estabilidad en el mismo. Explica también que por la necesidad del servicio, mediante Memorando RH-208-2015 de 5 de mayo de 2015, se trasladó al señor **ITURBIDES GÓMEZ**, a la Dirección Regional de Panamá Este con funciones de Conductor de Vehículo, traslado que fue aceptado por él mismo; y que al momento de removerlo, se encontraba fungiendo como Conductor de Vehículo en la Dirección Regional de Panamá.

Sigue señalando el informe que el ingreso del **ITURBIDES GÓMEZ** a la institución, se produjo en virtud de la confianza que la autoridad nominadora depositó en él para el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, la cual ya no existe; y que el Ministerio de Ambiente entre sus funciones, tiene la facultad de remover al personal subalterno de la institución.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Se advierte que el señor Procurador de la Administración contestó la demanda mediante Vista 622 de 12 de mayo de 2021, oponiéndose a las pretensiones hechas por la demandante y solicitando a los Magistrados se sirvan declarar que no es ilegal la resolución impugnada.

Así entonces, manifiesta que que la presente destitución emana de la potestad de la autoridad nominadora a la que le corresponde normar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por pérdida de confianza, razón por la cual señala, no era necesario invocar causal disciplinaria alguna; de igual manera indica que el demandante no se encuentra en el rango de aquellos servidores públicos que les falten dos (2) años para jubilarse, toda vez que el mismo tiene sesenta y siete (67) años y nueve (9) meses. (Cfr. fs. 79 a 86 del expediente contencioso).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Se observa de fojas 118 a 121 el escrito de alegatos finales presentado por

la parte actora, el cual reitera su pretensión frente a la actuación de la administración pública de desviación de poder, violentando los derechos adquiridos de un servidor público y como ha sido acreditado en autos se encuentra reconocido como funcionario de carrera administrativa, razón por la que solicita se decida el reintegro del señor **ITURBIDES GÓMEZ** y se le reconozcan los salarios dejados de percibir.

Finalmente señala que su criterio es cónsono con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en el que la autoridad nominadora no está facultada para remover a destituir a funcionarios públicos de carrera administrativa.

Mientras, el señor Procurador de la Administración mediante Vista No. 298 de 3 de febrero de 2022, reitera lo expresado en la contestación de la demanda y así destaca que no le asiste la razón al demandante; no hubo vulneración alguna a las normas invocadas y que el acto impugnado que dejó sin efecto el nombramiento de la recurrente, 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 pérdida de confianza.

Reitera además, que no era necesario invocar causal disciplinaria alguna, 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, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. (Cfr. fs. 122 a 127 del expediente contencioso).

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Evacuados los trámites legales correspondientes a este tipo de procesos, la Sala pasa a resolver la presente controversia.

Tal como ha quedado expuesto, la parte actora tiene como pretensión que se declare nula por ilegal, la Resolución DM No. 0560 de 26 de noviembre de 2019, que resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **ITURBIDES GÓMEZ** y su acto confirmatorio, la Resolución DM No. 0656-2019 de 23 de

diciembre de 2019, dictadas ambas por el Ministro de Ambiente.

Ahora bien, sin entrar en mayores consideraciones de fondo, advertimos del estudio de las constancias procesales que la destitución del señor **ITURBIDES GÓMEZ** tuvo como premisa fundamental el hecho de que éste, según la autoridad nominadora, de conformidad al artículo 2, del Texto único de la Ley 9 de 1994, era un funcionario de libre nombramiento y remoción y, por tanto, podía ser destituido de su cargo, conformidad al artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, que establece que la estabilidad de los servidores públicos estará condicionada, lealtad y moralidad en el servicio.

Si observamos el Informe Explicativo de Conducta en su parte pertinente señala lo siguiente:

"...Que mediante Resolución No. 014 de 11 de mayo de 2007, suscrita por la Dirección Regional de Carrera Administrativa, se incorpora al señor ITURBIDES GÓMEZ, al régimen de Carrera Administrativa con cargo de Inspector de Recursos Naturales, según consta en su expediente de personal.

...Que por la necesidad del servicio mediante Memorando RH-208-2015 de 5 de mayo de 2015, se traslada al señor ITURBIDES GÓMEZ, a la Dirección Regional de Panamá Este con funciones de Conductor de Vehículo, traslado que fue aceptado por el mismo.

...Que al momento de remover al señor ITURBIDES GÓMEZ, se encontraba fungiendo como Conductor de Vehículo en la Dirección Regional de Panamá Este.

... Que el Texto único de la Ley 9 de junio de 1994..., contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pedida de confianza.

..".

Sin necesidad de entrar en mayores análisis, esta Sala debe expresar que ciertamente no le asiste razón al Ministerio de Ambiente, en cuanto sostiene que el señor **ITURBIDES GÓMEZ** era funcionario de libre nombramiento y remoción, esto a pesar que al momento de emitirse el acto impugnado, había sido trasladado a la Dirección Regional de Panamá Este con funciones de Conductor de Vehículo; toda vez que el mismo **había sido acreditado como servidor público de Carrera Administrativa**, según consta en la Certificación del Servidor Público de Carrera

Administrativa, otorgado el 11 de mayo de 2007, por haber cumplido con los requisitos mínimos del cargo de Inspector de Recursos Naturales, Certificación No. 13460.

En esta misma línea de pensamiento, se observa igualmente a foja 32 del presente expediente contencioso, Certificación del 15 de enero de 2020, emitida por el Director General de Carrera Administrativa, mediante el cual se acredita que el señor **ITURBIDES GÓMEZ**, con cédula de identidad personal No. 7-75-690, es servidor público de Carrera Administrativa en la Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), mediante Resolución No. 14 de 11 de mayo de 2007, Registro de Ingreso No. 13460.

Así entonces, esta Superioridad estima que el acto de destitución, evidentemente, vulnera el derecho a la estabilidad para todos los funcionarios de Carrera Administrativa, en el cargo establecido en el numeral 1 del artículo 136 de la Ley No. 24 de 02 de Julio de 2007 " Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, toda vez que para la fecha en que fue destituido el señor **ITURBIDES GÓMEZ**, era una funcionario certificado como servidor público, acreditado con base a los documentos mencionados en párrafos anteriores. Veamos la norma en referencia:

Artículo 136. Los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos:

1. **Estabilidad en su cargo.**
2. Ascensos y traslados.
3. Participación en programas de rehabilitación o reeducación en caso de consumo de drogas ilícitas o de abuso potencial, o de alcohol.
4. Bonificación por antigüedad.
5. Optar por licencias con sueldo.
6. Integración en asociaciones para la promoción y dignificación del servidor público.

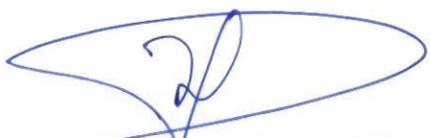
Conforme a lo antes expresado y en virtud de la aplicabilidad del principio de economía procesal, este Despacho estima que una vez comprobada la infracción de la norma en referencia, resulta innecesario adentrarse al estudio de los restantes cargos de ilegalidad y procede declarar la nulidad del acto administrativo impugnado y el consecuente restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados.

No está de más señalar que mediante la Ley 43 de 30 de julio de 2010, artículo 21 (transitorio), se dejaron sin efecto un número plural de Resoluciones que incorporaban a distintos servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, y los efectos de la misma son retroactivos al 2 de julio de 2007; sin embargo, en el caso del señor **ITURBIDEZ GÓMEZ**, no le es aplicable, toda vez que su ingreso al régimen de la Carrera Administrativa, fue con anterioridad fecha en mención, mediante Resolución No. 014 de 11 de mayo de 2007.

Como corolario de lo expuesto, procede entonces declarar la nulidad del acto administrativo impugnado y el consecuente restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, conviniendo entonces precisar, que de conformidad con el artículo 137 del Decreto Ejecutivo N° 696 del viernes 28 de diciembre de 2018 "Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificado por la ley 23 de 2017", "el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo, salvo que éste acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración".

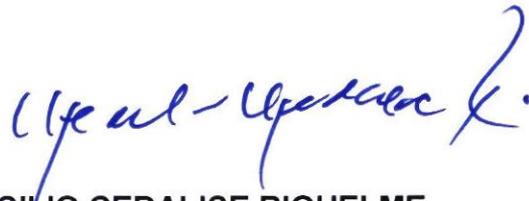
Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, la Resolución DM No. 0560 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente y su acto confirmatorio. En consecuencia, **ORDENA** el reintegro del señor **ITURBIDES GÓMEZ** en el cargo de Inspector I, u otro cargo análogo en jerarquía, funciones y remuneración, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde el 26 de noviembre de 2019 hasta el momento en que sea efectivamente reintegrada al puesto.

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 8:43 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. 2169 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 27 de agosto de 20 22



SECRETARIA