REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, uno (01) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Rubier R. Rivera R., actuando en nombre y representación de **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), al igual que su acto confirmatorio, contenido en la Resolución No.62 de 14 de abril de 2021, y, en consecuencia, solicita se ordene el reintegro a sus funciones y, otros derechos que estima correspondientes.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

En cuanto a los hechos plasmados en el libelo de la Demanda, se alega que **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, laboró en el Ministerio de Educación (MEDUCA), durante más de tres (3) años de forma continua, desempeñando el cargo de Arquitecto III Supervisor, con la posición No.49823, devengando un salario mensual de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), hasta el día 20 de agosto de 2019, cuando fue notificado del Resuelto de Personal No.4062 de 14

de agosto de 2019, emitido por la Ministra de Educación, mediante el cual se dejó sin efecto su nombramiento.

Como punto medular de la pretensión, se alega que **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, al ser un funcionario permanente, se encontraba amparado bajo la regulación dispuesta en la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, por medio de la cual se garantizaba su estabilidad laboral, toda vez que al trabajar por más de dos (2) años de forma continua en la Institución, le asistía la categoría de servidor público de Carrera Administrativa, por este motivo, considera que su destitución debe ser declarada como ilegal, al no haberse llevado a cabo un Proceso Disciplinario en su contra.

Alega el actor que, tomando en cuenta la referida norma, no podía ser considerado como un servidor público de libre nombramiento y remoción, por ende, la Autoridad Demandada debió contar con una causal justificada de despido, para poder desvincularlo del cargo, situación que no ocurrió, por lo que solicita sea declarado nulo, por ilegal, el acto acusado.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Del análisis del Expediente, se observa que, a juicio del Demandante, la emisión del Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, y su acto confirmatorio, han vulnerado las siguientes normas:

A. El artículo 155 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, que se refiere a la motivación de los Actos Administrativos y,

B. El artículo 1 de la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, que "Establece un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Públicos", sobre la estabilidad laboral de los servidores públicos.

77

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible a fojas 24 a 26 del Expediente Judicial, consta el Informe Explicativo de Conducta rendido por la Ministra de Educación, contenido en la Nota No.DM-DNAL-104-0318-UAJ-33 de 4 de febrero de 2022, referente a la emisión del Acto Administrativo demandado, en cuya parte medular, se señala lo siguiente:

> "(...)
>
> De la lectura de lo planteado en el presente proceso, el Licenciado **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, fue nombrado como servidor público de libre nombramiento y remoción, tal como consta en el Resuelto de Personal No.5965-A de 15 de diciembre de 2016.
>
> De lo anterior queda claro que el Acto Administrativo realizado mediante el Decreto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, por la cual (sic) se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, no se fundamenta en la comisión de una falta administrativa o disciplinaria, sino en la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora para el libre nombramiento y remoción de los servidores públicos, que no hayan sido nombrados mediante concurso de méritos, sujeto a la Ley de Carrera Administrativa o una Ley Especial, como lo establece el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá.
>
> Por lo anterior, no le asiste razón al recurrente en decir que le fueron violados los Derechos Fundamentales, haciendo ver que se violentaron el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 127 de 2013.
>
> En conclusión, el criterio de la Administración es que se cumplió con el procedimiento legal establecido en las disposiciones que regulan estos Actos Administrativos y por ende el Decreto de Personal atacado no violenta los Derechos Fundamentales del recurrente; por tal motivo, le solicitamos señores Magistrados de la Sala Tercera, se mantenga en todas sus partes el Decreto de Personal atacado.
>
> (...)"

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No.631 de 23 de marzo de 2022, visible a fojas 37 a 47 del Expediente Judicial, solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se sirvan declarar que no es ilegal el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones.

Considera oportuno señalar que, en el acto acusado, no se aprecian las infracciones al Debido Proceso que se han acusado, pues, para desvincular a **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ** de su cargo, no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o, el agotamiento de algún Proceso Disciplinario, toda vez que al sustentarse la decisión emitida por la Autoridad Nominadora, en la facultad discrecional que le asiste, únicamente era suficiente notificarle del Decreto emitido y, permitirle ejercer el Derecho a la Legítima Defensa, como en efecto ocurrió.

En atención a lo anterior, se indica que la potestad discrecional, es aquella facultad que le permite decretar la remoción de aquellos servidores públicos que no se encuentren amparados por alguna Ley especial o, que formen parte de la Carrera Administrativa, por este motivo, al ser **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, un funcionario de libre nombramiento y remoción, la Entidad Demandada actuó conforme a Derecho.

En este sentido, se invoca el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, sobre la Carrera Administrativa, el cual en su artículo 2, establece los conceptos inherentes a los servidores públicos y su estabilidad laboral, según la forma en que hubiesen ingresado a las Entidades Públicas.

Con referencia a la reclamación inherente al pago de salarios caídos, se argumenta que el Estado panameño únicamente puede reconocer Derechos de los trabajadores cuando se encuentren expresamente establecidos en la Ley, situación que en la actualidad no se encuentra regulada en alguna norma, por lo que solicita sea desestimada la pretensión del actor.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante la Vista Fiscal No.938 de 26 de mayo de 2022, el Procurador de la Administración, reiteró los descargos efectuados en la Vista Fiscal No.631 de 23 de marzo de 2022, sin mayores variantes, manifestando que, durante la actividad probatoria el recurrente no cumplió con la carga procesal que establece el artículo

784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión. (Cfr. Fojas 63 a 72).

Por su parte, el apoderado judicial de **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, no presentó Alegatos de Conclusión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

Una vez 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.

COMPETENCIA

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, en su calidad de ex servidor del Ministerio de Educación (MEDUCA), a través de su apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-B de la Ley No.135 del 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el caso que nos ocupa, el Demandante es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular contenido en el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), así como su acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimado.

Por otro lado, el Ministerio de Educación (MEDUCA) expidió el Acto Administrativo demandado en ejercicio de sus atribuciones, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

En el negocio jurídico en referencia, el Procurador de la Administración actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada, en ejercicio del rol dispuesto en el artículo 5, numeral 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la parte demandante y la demandada, los mismos serán analizados, de la manera siguiente.

En el Proceso bajo examen, el apoderado del actor solicita se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Educación, al considerar que la destitución de **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, infringió las normas que regulan el Debido Proceso, pues, al haber laborado en la Institución por más dos (2) años, de forma continua, le asistía la estabilidad en el cargo propia, de los servidores públicos que pertenecen a la Carrera Administrativa. Con fundamento en este argumento, considera que, en orden de proceder con la remoción del cargo, se debió tramitar un Proceso Disciplinario en el que se demostrara la comisión de faltas y, se le permitiera ejercer su Derecho a la Legítima Defensa.

Cabe resaltar que, dentro de los argumentos que se plantean en el Libelo de la Demanda, únicamente se aducen dos (2) normas que se consideran infringidas; en este sentido, resalta el reiterado énfasis que se realiza, al señalar que, según lo dispuesto la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, que "Establece un Régimen de Estabilidad Laboral para los Servidores Públicos", al servir de forma continua y permanente **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, debió ser considerado como un servidor público de Carrera Administrativa.

Al respecto de tales señalamientos, se hace necesario, como punto de partida, señalar que mediante la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, se derogó en su totalidad la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, siendo esta la norma en la cual la parte actora, sustentó gran parte de su pretensión.

Siendo, así las cosas, es evidente que las infracciones que, al respecto, se le acusan a la Resolución impugnada, carecen de fundamento, al sostenerse en una Ley que no surte ningún efecto jurídico, lo que nos lleva a omitir dicha parte de nuestro análisis y, proceder con el resto de los cargos que, a criterio del Demandante, impedían su remoción del cargo, es decir, aquellos relacionados con la infracción del artículo 155 de la Ley 38 de 2000.

En base a lo expuesto, es nuestro deber proceder con el análisis del material probatorio que fue admitido a través del Auto de Pruebas No.259 de 25 de abril de 2022, a fin de verificar si se han dado las infracciones denunciadas por el actor. (Fojas 48 a 50).

Al respecto, se observa que **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, ingresó a laborar en el Ministerio de Educación (MEDUCA), el día 11 de abril de 2016, como Arquitecto 1, y, durante el transcurso del tiempo logró ser ascendido hasta ocupar la posición de Arquitecto III Supervisor, posición que desempeñó de forma permanente, hasta que fue removido de sus funciones. (Fojas 32 a 36).

Consta que la destitución del Demandante, se dio 14 de agosto de 2019, cuando la Ministra de Educación, emitió el Resuelto de Personal No.4062, mediante la cual se ordenó remover del cargo a **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, de su posición como Arquitecto III Supervisor, pues el actor no pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo que carecía de estabilidad laboral. (Fojas 27 a 28).

Dicha decisión fue recurrida y, en consecuencia, la Ministra de Educación emitió la Resolución No.62 de 14 de abril de 2021, mediante la cual se confirmó en todas sus partes el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, argumentándose en dicho acto que, **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ** fue contratado en la Institución pública como un servidor público eventual, por lo que su remoción del cargo quedaba sujeto a la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora, sin la necesidad de contar con una causal justificada. (Foja 29 y 30).

Una vez expuestas las constancias procesales descritas y, tomando en cuenta que la Institución demandada utilizó su potestad discrecional para proceder con la destitución de **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción, es necesario a modo de docencia, traer a colación el concepto de permanencia de los servidores públicos, el cual se encuentra contenido en el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, mediante el cual se adoptó el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, siendo importante transcribir específicamente los numerales 36 y 37 del artículo 2, que señalan:

> "**Artículo 2**: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:
> 1. ...
>
> **36. Puestos públicos.** Son las diferentes posiciones en la estructura del personal del Estado.
>
> Los puestos públicos son de dos clases:
>
> 1. **Puestos públicos permanentes.**
> 2. Puestos públicos temporales.
>
> **37. Puesto público permanente**. Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una **necesidad constante** de servicio público."
>
> (El resaltado es nuestro)

Como punto de partida, debemos indicar que la norma citada sostiene que un puesto público permanente es aquella plaza laboral que consiste en la necesidad constante de cubrir una posición, en la estructura de personal del Estado, pero ello no quiere decir que dicha permanencia, le otorgue al funcionario público la estabilidad laboral que únicamente puede ser adquirida mediante el ingreso a la Carrera Administrativa, a través de las normas de reclutamiento y selección para tal fin.

En concordancia con la norma descrita, nos corresponde además citar el artículo 32 del Decreto Ejecutivo No.305 de 30 de abril de 2004, mediante el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1947, Orgánica de Educación, el cual señala:

> "**Artículo 32.** La estructura administrativa del Ministerio de Educación está conformada por cuatro (4) niveles claramente definidos:
>
> 1. **Superior,**

2. De coordinación, control y asesoría,
3. Técnico y de apoyo y,
4. De ejecución.

..."

(El resaltado es nuestro)

Tomando en cuenta lo expuesto, la Ministra de Educación, en su condición Autoridad Superior y Representante Legal de la Entidad, tiene la facultad plena para remover funcionarios subalternos que carezcan de la estabilidad reconocida por alguna Ley o fuero especial, razón por la cual, al motivarse la Resolución impugnada en debida forma, con las citas del fundamento jurídico por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ**, no se observa que, en este sentido, han concurrido elementos que puedan generar la ilegalidad de dicho acto.

En efecto, es importante analizar las acusaciones, que realizó el actor referente a la omisión del contenido del artículo 155 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, el cual señala:

> "**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."

Con relación a la norma transcrita, el Demandante señala que ha sido infringida de forma directa, pues, el acto acusado no se motivó en debida forma y, careció de fundamento jurídico.

Al respecto, es nuestro deber manifestar que nos mostramos en desacuerdo con este criterio, pues, las constancias procesales que citamos en párrafos superiores, demuestran que, el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), fue otorgado con apego a las normas invocadas, fundamentado en la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora y, exponiendo de forma detallada las normas en que se

sustentó la decisión, siendo evidente que **BENIGNO RUBIEL RIVERA RODRÍGUEZ,** contó con el derecho de interponer los Recursos a su alcance sin limitación alguna, lo que desvirtúa las acusaciones alegadas en su Demanda, siendo estos motivos suficientes para no acceder a tales pretensiones.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que, el actor no logró aportar elementos que evidenciaran la ilegalidad del acto acusado, pues, entre otras cosas, sustentó gran parte de la Acción ensayada en una norma que se encuentra derogada, siendo evidente que, la orden atacada por esta vía, se emitió conforme a Derecho y carece de elementos contrarios a la Ley, motivos que nos llevan a no acceder a las pretensiones descritas en la Demanda.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, 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 NO ES ILEGAL,** el Resuelto de Personal No.4062 de 14 de agosto de 2019, y, su acto confirmatorio, emitido por el Ministerio de Educación (MEDUCA), y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones de la Demanda.

NOTIFÍQUESE.

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 5 DE agosto DE 20 22
A LAS 8:46 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2203 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la Tarde de hoy 4 de agosto de 20 22

SECRETARIA