



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

Panamá, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS:**

La firma Forense Ángel, Kipertosk & Asociados, actuando en nombre y representación de **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 3 de marzo de 2022, emitido por el **MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Repartida la demanda descrita, el Magistrado Sustanciador luego de realizado el examen de admisibilidad, mediante el Auto de 12 de agosto de 2022, legible a foja 122 del expediente judicial, admitió la misma, remitió copia a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que rindiera el informe de conducta; le corrió traslado al Procurador de la Administración para que contestara el libelo; y abrió la causa a pruebas.

Mediante la presente demanda, el demandante pretende que esta Superioridad, declare nulo por ilegal el Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 3 de marzo de 2022, su acto confirmatorio; y ordene el reintegro del señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, en el cargo de Inspector de Trabajo I, Código Cargo No. 3011011, Posición 3265 y el pago de una indemnización por los salarios dejados de percibir desde la fecha en que se hizo efectiva la destitución del nombrado.

**I. HECHOS U OMISIONES QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA.**

El apoderado judicial de la parte actora inició como hechos de la demanda, sosteniendo que su representado el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, inició labores en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en el cargo de Operador de Máquina Reproductora con un salario mensual de B/. 283.00 mediante Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de diciembre de 1994, con funciones como Inspector de Trabajo en la Dirección Nacional de la Inspección del Trabajo; y que mediante Resolución No. 105 de 10 de julio de 2006, se le notificó que cumplió con los criterios de ingreso de la Carrera Administrativa, por lo cual se solicitó a la Dirección de Carrera Administrativa su acreditación como funcionario de carrera.

Se añadió, que mediante el Certificado No. 11366 la Dirección General de Carrera Administrativa le otorgó al señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA** el estatus de funcionario de Carrera Administrativa, en el cargo de Inspector de Trabajo, considerando que cumplió con los requisitos mínimos.

En otro hecho de la demanda, manifestó el apoderado judicial que la génesis de este proceso, guarda relación con un pleito de pareja entre los señores RINA LAXMAN ASWANI Y ROJESH MOHINAMI, quienes mantenían varios procesos judiciales entre ellos, su divorcio; y que fue por una relación de amistad que surgió entre su representado el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, primero, con la señora RINA LAXMAN ASWANI y después, con el señor ROJESH MOHINAMI, que el señor **DE GRACIA** suministró asesoría sobre los empleados de la empresa MOHINANI GROUP, S.A.; y recibió un apoyo para sufragar gastos por la enfermedad de dos familiares cercanos, y fue por ello, que se giraron unos cheques a su favor.

Se agregó, que sorpresivamente la señora RINA LAXMAN ASWANI para causar daño al señor ROJESH MOHINAMI, presentó una denuncia por el supuesto Delito de Corrupción de servidor público, contra el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, aduciendo que la proveniencia de los cheques en comento, se

debió a cambio de información, sobre el momento en que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, realizaría inspecciones laborales.

Continua el apoderado judicial, manifestando que, a consecuencia de la denuncia mencionada, contra de su representado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, inició una investigación disciplinaria, de la cual resultó un informe fechado 9 de agosto de 2021, del cual se citó en la demanda lo siguiente:

"En razón de lo expresado, este Despacho manifiesta que no queda claro la participación **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, en este caso, el cual fue denunciado ante el Ministerio Público, pero a la fecha la quejosa no ha presentado queja alguna ante es institución en contra del servidor público, lo cual nos lleva a considerar que no existen pruebas contundentes en su contra, lo que afirmamos en base a que por lado se denuncian pagos mediante cheques, expedidos en los años 2018, 2019, 2020 y 2021; sin embargo, al servidor público sólo se le asignó una inspección, el día 24 de noviembre de 2020, la que realizó ese días (sic) y presentó su Informe ese mismo día, según el Informe que presentó ante ese Despacho el Director de Inspección de Trabajo, Lcdo. CARLOS LANDERO:

“En consecuencia, expresamos que en el proceso administrativo que nos vinculan no existe suficientes pruebas que nos lleven a manifestar que el señor RICARDO DE GRACIA, haya incurrido en falta disciplinaria; sin embargo, en la jurisdicción penal tenemos conocimiento que existe un proceso judicial en su contra en la Fiscalía Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, Sección de Atención Primaria, que instruye sumarias por el delito CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en perjuicio de la señora RINA LAXMAN ASWANI, por lo que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral queda pendiente del resultado del proceso penal, de la decisión que tome el Ministerio Público dentro de este proceso penal para proceder con la sanción disciplinaria que en el ámbito administrativo le corresponde.

Dicho lo anterior, este Despacho, considera que al servidor público se le debe sancionar con amonestación verbal con constancia escrita, por haber solicitado dinero a empresas sujetas a inspección.”

Por otro lado, se incluyó como hecho del libelo, que mediante la Nota No. ANTAI/OAL/212-2022 Exp. No. AL-130-2021 de 20 de enero de 2022, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (en adelante ANTAI), comunicó a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, que en razón de una denuncia que presentó la señora RINA LAXMAN ASWANI, contra el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, la ANTAI realizó una investigación la cual concluyó con la Resolución No. ANTAI-AL-005-2022 de 18 de enero de 2022, en la

cual se estableció: **“RECOMENDÓ la destitución del cargo al servidor público RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA con cédula de identidad personal No. 8-505-674.”** Así mismo, que dicha resolución la originó los mismos hechos sobre el cual se inició la investigación disciplinaria en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y del informe que resultó se indicó que se esperaba el resultado de la denuncia penal, para aplicar la sanción disciplinaria.

Seguido, destacó el demandante que las pruebas presentadas dentro de la denuncia ante la ANTAI, fueron extraídas ilegalmente por el apoderado judicial de la denunciante, de la carpeta penal en la plataforma TEMIX SPA y sobre ello, en audiencia desarrollada por un Juez de Garantía, declaró, la vulneración de los derechos del señor **DE GRACIA**, pruebas que, además, se presentaron y adujeron en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Se finalizó el aparte de los hechos de la demanda, externando que el acto acusado de ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 3 de marzo de 2022, se motivó en resoluciones que no solo devienen de ilegalidad, sino que también desconoce las normas que rigen las funciones del servidor público de la Carrera Administrativa.

**II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS POR EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO DE ILEGAL Y SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.**

Del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, adoptado por la Resolución No. 228/2002 de 26 de diciembre de 2002, figuran como normas legales infringidas los artículos 33, 39, 90, 97 y 104. Y del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de Carrera Administrativa aparece como infringido su artículo 4.

El referido artículo 33, según el cual las acciones de recursos humanos se aplicarán de conformidad con los manuales de procedimiento previstos en la Ley de Carrera Administrativo, la infracción estima darse en el concepto de violación directa

por omisión, sustentada en que la destitución del señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, se produjo incumpliendo los procedimientos previstos en el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2002, en la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa y el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al desconocer el derecho de la estabilidad laboral en el cargo de Inspector Laboral I que ocupaba el señor **DE GRACIA**, al momento de su destitución.

Sobre el aludido artículo 39, de acuerdo con el cual el servidor público de Carrera Administrativa cuando finalice y apruebe el periodo de prueba adquiere la estabilidad laboral de su puesto de trabajo; y que ésta, se condiciona a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio, el concepto de infracción dice producirse en el concepto de violación de forma directa por omisión, porque el señor **RICARDO DE GRACIA**, pese a ser un servidor público de Carrera Administrativo, acreditado con el Certificado No. 11362 desde el 2 de agosto de 2006, sin haber incurrido en alguno de los supuestos que la condicionan; y que por los hechos por la cual se siguió la investigación disciplinaria de acuerdo con el informe de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y del Director de Inspección Laboral, tampoco quedo acreditado la comisión de los hechos denunciados, pero, se aplicó la sanción de destitución.

En el artículo 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, otra de las disposiciones consideradas como infringidas, que establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de los derechos y prohibiciones, la actora sustenta se ordenó una destitución a pesar que en el informe de investigación rendido, se recomendó una amonestación verbal con constancia escrita, que se dio por el Memorándum No. 27 DNIT.2021 de 6 de septiembre de 2021, pero por los mismos hechos se inició una investigación en otra entidad, que recomendó la destitución del señor **RICARDO DE GRACIA**, lo que el

Ministerio de Trabajo acogió a través del acto acusado, siendo ello contrario al debido proceso, por aplicar dos sanciones.

En lo referente a la infracción alegada del artículo 97, de las prohibiciones para garantizar la buena marcha de la institución, de las cuales se resaltó la de “recibir pago o favores de particulares, como contribuciones y recompensas por la ejecución de acciones inherentes al cargo, la infracción por parte del acto acusado, queda sustentada en que la misma, se alega sin que quedara probada en las investigaciones realizadas por la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni tampoco en la Autoridad Nacional de Acceso a la Información.

Y finalmente del Reglamento Interno, sobre su artículo 104, que establece criterios para determinar las conductas que constituyen faltas administrativas, mencionándose las que siguen: “Retardar o negar injustificadamente el trámite o asuntos, o la prestación del servicio que corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo” y “Recibir pago indebido por parte de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.”, el demandante alegó su infracción ante la circunstancia de que con ninguna de las investigaciones realizadas contra el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, quedaron acreditadas que incurrió en tales conductas, que ameritara su destitución.

En lo referente a la violación alegada del 4 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, y que establece entre los principios en que se fundamenta la Carrera Administrativa, la equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, la infracción la sustentó la parte actora manifestando que tal principio se desconoció ante la situación de aplicarse dos veces sanción, por los mismos hechos.

**III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

Consta a fojas 124 a 129 del expediente judicial la Nota No. DM-0521-2022 de 23 de agosto de 2022, que contiene el informe de conducta requerido por este

Tribunal a través de Oficio No.1968 de 12 de agosto de 2022, en el cual en lo medular, se indicó que la Dirección de Inspección de Trabajo, puso a conocimiento de la Oficina de Recursos Humanos, que el funcionario **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, estaba relacionado con información aparecida en redes sociales, donde quedó expresado que el funcionario recibió pagos de la empresa PANADORA; y que en virtud de ello, se requirió una explicación al funcionario en comento, quien aceptó conocer a la señora RINA LAXMAN ASWANI de dicha empresa.

Se añadió, sobre los pagos recibidos el señor DE GRACIA, indicó que obedecieron a una asesoría dada al esposo de la señora RINA LAXMAN ASWANI, el señor RAJESH MOHINANI, y por ello, mediante la Resolución No, 224 de 5 de julio de 2021, se inició una investigación disciplinaria contra el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, quien en su oportunidad de presentar descargos, manifestó que cuando recibió el dinero no se encontraba a cargo de ningún trámite o inspección, y que los cheques que recibió se dieron en razón de servicios de asesorías que brindó al señor RAJESH MOHINANI, ya que presta servicios profesionales a personas naturales y jurídicas, en horas no laborables; así mismo; que debido a dos familiares que padecían enfermedades crónicas en ese momento, a título personal recibió apoyo financiero.

De igual manera, explicó la entidad demandada que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, concluyó la investigación disciplinaria estableciendo, que ciertamente el señor **DE GRACIA** prestó servicios profesionales fuera de horas laborables, una situación como la que se dio puede causar conflicto de intereses, por las funciones que ejercen los Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, destacando también, que los servidores públicos no deben solicitar ayuda económica, ni solicitar favores a usuarios de la Institución.

La entidad demandada, también expuso que en el informe de investigación disciplinaria se indicó que el señor **DE GRACIA**, fue denunciado ante el Ministerio Público, pero no se había recibido queja en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo

Laboral, quedando éste a espera de la decisión que adoptara el Ministerio Público, para poder aplicarse la sanción disciplinaria.

Y que, mediante Nota No. 265-OIRH-2021 de 13 de agosto de 2021, la Oficina Institucional de Recursos Humanos, se dirigió al Director de Inspección de Trabajo, manifestando que concluida la investigación disciplinaria, recomendaba aplicar la sanción disciplinaria de **Amonestación Verbal con constancia Escrita** al señor **DE GRACIA**; lo que se dio mediante el MEMORANDO No. 027-DNIT-2021 de 6 de septiembre de 2021, del Director de Inspección de Trabajo, cuya actuación fue recurrida con Recurso de Reconsideración, pero se mantuvo la sanción.

En cuanto a la denuncia penal, que se presentó contra el señor **DE GRACIA** en el Ministerio Público, la entidad demandada explica que la Fiscalía Anticorrupción, Sección de Investigación y Seguimiento de Causas del Sistema Penal Acusatorio, remitió el Oficio No. 5775-21/mt de 7 de septiembre de 2021, solicitando una certificación de que si a éste, mantuvo o mantenía proceso disciplinario, y ante el hecho haberse dado, indicara el estado en que se encontraba y suministrara información relacionada, todo ello, en virtud de una investigación iniciada por Noticia Criminal No. 202100021607, por la presunta comisión del delito contra la administración Pública, en la modalidad de Corrupción de Servidores Públicos, cuyo requerimiento se atendió con la información referente.

El informe de conducta, indicó también que concluida la investigación disciplinaria seguida al señor **RICARDO DE GRACIA**, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, remitió una copia autenticada de la Resolución No. ANTAI-AL-005-2022 de 18 de enero de 2022, resultado de una investigación iniciada por una denuncia presentada por la señora RINA LAXMAN ASWANI, a través de apoderado judicial por posibles irregularidades en la gestión pública y faltas al Código de Ética de los Servidores Públicos, dentro del cual luego de recibido los descargos y alegatos del denunciado, dicha entidad concluyó que el funcionario incurrió en una vulneración grave y reiterada del Código de Ética,

concretamente en sus artículos 34 y 35, en el periodo de septiembre de 2019, hasta enero de 2021.

Seguido se expresó, que a consecuencia de lo anterior, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso, recomendó al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, destituyera al funcionario **RICARDO DE GRACIA TERREGLOSA**, considerando que incurrió en irregularidades administrativas en la gestión pública, por faltas al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que dicta el Código de Ética, y en ese sentido, mediante el Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 03 de marzo de 2022, resolvió destituir al señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, del cargo de Inspector de Trabajo I, cuyo acto fue recurrida con Recurso de Reconsideración, lo que dio como resultado la Resolución No. DM-130- 2022 de 19 de mayo de 2022.

#### **IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

A través de la Vista Número 1535 de 13 de septiembre de 2022, legible de fojas 130 a 136 del expediente judicial, el Procurador de la Administración en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contestó la demanda en cuestión, negando todos los hechos de a la misma, y solicitó a este Tribunal (Sala Tercera), **declarar que no es ilegal el acto demandado**, es decir, el Decreto de Recursos Humanos No. 029 de 3 de marzo de 2022, con sustento en que la Autoridad de Nacional de Transparencia y Acceso de la Información, al acreditar que el recurrente recibió en reiteradas ocasiones beneficios de la empresa MOHIANI GROUP, S.A., lo que fue aceptado por el funcionario cuando rindió sus descargos, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para emitir el acto acusado de ilegal.

#### **CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA**

Cumplido los trámites procesales de rigor, este Tribunal (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo), con fundamento en la atribución del control de la

161

legalidad de los actos administrativos, otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, le corresponde entrar a resolver el fondo de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la firma forense Ángel, Kiperstok & Abogados, en representación de **RICARDO DE GRACIA TORRELOSA**, con la cual se pretende se haga las declaraciones que hemos manifestado con anterioridad, consistente en que, se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No.29 de 3 de marzo de 2022 y su confirmatorio.

Asimismo, que se ordene al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el reintegro inmediato del señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, en el cargo de Inspector de Trabajo I, Código Cargo No. 3011011, Posición 3265 y el pago de los salarios dejados de percibir desde que se hizo efectiva la destitución.

Como ha quedado manifestado con anterioridad, a consideración de la parte actora el acto administrativo acusado de ilegal, vulnera los artículos 33, 39, 90, 97 y 104 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; y el artículo 4 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

De los planteamientos de la parte actora, extraemos como problema jurídico a resolver, definir si la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal, se enmarcó en la normativa legal vigente y aplicable al caso concreto, con base en los cargos de violación establecidos en la demanda que nos ocupa, a través de los cuales se alega violación a la estabilidad laboral y faltas al debido proceso, al sancionarse al recurrente dos veces por los mismos hechos, primero con una amonestación verbal por escrito; y la segunda, con la destitución, mediante el acto acusado de ilegal. De ahí, que procederemos a realizar un análisis de la normativa vigente aplicable, confrontándola con los hechos y constancias del proceso en examen.

En cuanto al estatus de la parte actora, si gozaba del derecho a la estabilidad laboral alegada en su demanda, al momento de ser destituida por la entidad

demandada, esta Superioridad observa de las constancias procesales que el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Inspector de Trabajo I, en la Dirección de Inspección de Trabajo, Código Cargo: 3011011, posición No. 3265, con salario mensual de ochocientos balboas (B/.800.00). Y que, al momento de tal destitución, el prenombrado mantenía el estatus de funcionario de Carrera Administrativa, lo que importa porque estaría sujeto al régimen disciplinario de la Ley de Carrera Administrativa y las reglamentaciones especiales.

Ahora bien, consta a las fojas 391 y 392 del expediente administrativo, que mediante la Resolución No. 224 de 5 de julio de 2021, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se acogió e inició una investigación disciplinaria, contra el señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, con sustento en una información aparecida en redes sociales. Consta en dicha resolución, que se corrió traslado al investigado y se le concedió el término de dos (2) días hábiles a partir de la notificación de la misma, la cual según sello estampado sucedió el 5 de julio de 2021.

Según se lee en esa resolución de investigación disciplinaria, el Director de Inspección de Trabajo, puso en conocimiento de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, que el servidor público **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA** del Departamento de Inspección Laboral de Trabajo y Dirección de Inspección, estaba relacionado con información aparecida en las redes sociales, dada a inicio del mes de enero de 2021, en la cual se le involucró como destinatario de pagos girados a su favor, en relación con el establecimiento comercial "**PANDORA**".

En ese orden, debemos acotar que consta de fojas 365 a 368 del expediente administrativo, documento denominado "**INFORME DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA REALIZADO AL SEÑOR RICARDO DE GRACIA**", con fecha de 9 de agosto de 2021, rendido por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, relacionado con información aparecida

en las redes sociales, sobre un video donde se mencionó al prenombrado como destinatario de pagos, por parte del establecimiento comercial "PANDORA".

De acuerdo con ese informe de investigación disciplinaria, luego de que el señor **RICARDO DE GRACIA** presentó sus descargos y el Director de Inspección de Trabajo, remitió una información solicitada, se realizó una investigación y analizaron los descargos, y se determina lo siguiente: **"en el proceso administrativo que nos vincula no existe pruebas suficientes que nos lleve a manifestar que el señor RICARDO DE GRACIA haya incurrido en falta disciplinaria;** sin embargo, en la jurisdicción penal tenemos conocimiento que existe un proceso judicial en su contra en la Fiscalía Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, Sección de Atención Primaria, que instruye sumarias por el delito contra la Administración Pública, en perjuicio de la señora RINA LAXMAN ASWANI, por lo que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral queda pendiente del resultado del proceso penal, de la decisión que tome el Ministerio Público dentro de este proceso penal para proceder con la sanción disciplinaria que en el ámbito administrativo le corresponde."

No obstante lo anterior, en la parte final del Informe de Proceso de Investigación Disciplinaria en referencia, se aprecia que se recomendó aplicar **amonestación verbal (sanción), por haber solicitado dinero a empresas sujetas a inspección,** lo que en efecto se dio, mediante el Memorándum No. 27 DNIT.2021 de 6 de septiembre de 2021, suscrito por el Director Nacional de Inspección de Trabajo, fundamentado en que se incurrió en falta administrativa en el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, citando el numeral 4 del artículo 94, que cita así: **"Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones."** Dicho artículo contiene los deberes de los servidores públicos en general.

El artículo 100 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, refiere a las sanciones disciplinarias y en lo medular consigna:

**“ARTÍCULO 100:**

**DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS.** Las sanciones que se aplicarán por la comisión de la falta administrativa son las siguientes:

**a. Amonestación verbal:**

Consiste en el llamado de atención en privado que aplica personalmente el Superior Inmediato al Servidor Público sobre su conducta.

Informe de esta amonestación se envía en el expediente personal en la Oficina Institucional de Recursos Humanos con constancia de recibo de parte del Servidor.

**b. Amonestación escrita:**

Consiste en el llamado de atención formal escrito que aplica personalmente el Superior Inmediato al Servidor Público sobre su conducta.

Copia de esta amonestación se envía al expediente personal en la Oficina Institucional de Recursos Humanos con constancia de recibo por parte del Servidor Público.

...

**Destitución:**

Del cargo, consiste en la desvinculación permanente del Servidor Público que aplica la Autoridad Nominadora por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas.”

En ese orden de ideas, el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, en su artículo 149 expresa:

“Artículo 149: La comisión de faltas disciplinarias acarreará sanciones disciplinarias y de las sanciones que se apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público.

Estas sanciones son:

1. **Amonestación verbal.**
2. Amonestación escrita.
3. Suspensión.
4. Destitución.”

Para lo que nos ocupa, precisa acotar que **la amonestación verbal y la amonestación escrita versan de dos sanciones independientes** que le corresponde aplicar al Superior Inmediato del Servidor Público **sobre su conducta;** y **la destitución** la aplica la Autoridad Nominadora, **por la comisión de una de las causales** establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas. Así vemos, que el artículo 101 del referido reglamento, refiere a la clasificación de la gravedad de las faltas en: leves, graves y de máxima gravedad;

y en el artículo 104 establece un cuadro los criterios para determinar las conductas para calificar la gravedad de la falta.

De lo anterior, colegimos que las sanciones de amonestación verbal y la de amonestación escrita, puede darse sobre una conducta del Servidor Público; y la de destitución por incurrir en una causal prevista en el régimen disciplinario o ser reincidente en faltas administrativas, de conformidad con la calificación de la gravedad de las faltas.

De acuerdo con el Régimen Disciplinario contenido en la Ley 9 de 1994 y el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina de Recursos Humanos, sobre los hechos que se le atribuyen al Servidor Público, de lo cual podría resultar cualquiera de las sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa y reiteradas en el Reglamento Interno de la entidad demandada, aludidas con anterioridad, al disponerse lo siguiente:

**Del Texto Único de la Ley 9 de 1994.**

“Artículo 149: La comisión de faltas disciplinarias acarreará sanciones disciplinarias y de las sanciones que se apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público.

....

“Artículo 161: Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se formularan 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 de un asesor de su 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 se expresarán las recomendaciones.

Para fallar, la autoridad nominadora 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 a los informes a ella presentados, y a su mejor saber y

entender, ordenará la destitución 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.”

**Del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.**

**“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 investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezca las sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del Servidor.”

**“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 casos 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 Superior Jerárquico presentarán el informe a la Autoridad Nominadora, expresando sus recomendaciones.”** (El resaltado es de la Sala)

**“ARTÍCULO 107:**

**DEL INFORME SOBRE 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.”

En el caso que nos ocupa, tenemos que por la investigación disciplinaria que realizó **la Oficina Institucional de Recursos Humanos, conforme al procedimiento establecido en ley y el reglamento, no solo se determinó que las pruebas no acreditaron la ocurrencia de una falta administrativa;** sino, que estimó que por la conducta indilgada al señor **DE GRACIA,** ameritó la aplicación de **la sanción de amonestación verbal por escrito,** la cual se aplicó; y por otro lado; se estableció la probabilidad de aplicar otra sanción disciplinaria, a razón de los resultados de un proceso penal; y se aplicó la sanción de destitución materializada

a través del acto acusado de ilegal, pero, en virtud de una recomendación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Sobre el particular, cabe acotar que esta Corte ha dicho que “... **es posible que sobre un mismo hecho pueden concurrir simultáneamente otros procesos, ya sean administrativos, penales o civiles, donde cada uno es independiente del otro**, porque aunque exista identidad de hecho y de sujeto, lo que varía es la identidad de fundamento del proceso, es decir, que no hay coincidencia en el bien jurídico protegido lesionado por el comportamiento ilícito y los procesos responden a vulneraciones de ordenamientos diferentes y actúan como reacciones sancionadoras en ámbitos diferentes, donde no existe incompatibilidad entre las jurisdicciones...”.

Sobre la base de lo anterior, esta Superioridad es del criterio que atendiendo que por los hechos atribuidos al señor **RICARDO DE GRACIA**, la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, no formuló cargos para destitución, con sustento en que **no existían pruebas suficientes para ello**, pero, por la conducta se aplicó **la sanción de amonestación verbal**, descarta en este caso, que **por los mismos hechos se aplique la sanción de destitución**, en virtud de una recomendación de Autoridad, por cuanto que ello, no forma parte del proceso disciplinario previsto en ley, porque de darse así, podría colocar al afectado en un estado de indefensión.

Sumado a lo anterior, que se desconocería **el principio de legalidad** según el cual el funcionario solo puede hacer lo que la ley le permite; y el principio (**non bis in idem**), reconocido por la jurisprudencia patria, en Sentencia de 11 de diciembre de 2009, de la Sala Tercera, que en lo medular, señaló:

“....

De otra parte, el acto administrativo demandado vulneró el principio del *NON BIS IN IDEM*, pues si se había ordenado un descuento a la funcionaria RUTH DIANA RODRÍGUEZ GUERRERO, y al mismo tiempo este mismo comportamiento es sancionado por la Administración con la suspensión por dos días sin derecho a sueldo, se están sancionando los mismos hechos imputados a una misma persona por la misma Administración.

En la doctrina y la jurisprudencia si bien se ha sostenido que no existe violación al *principio del non bis in idem* cuando los Tribunales como la Administración sancionan a una misma persona por los mismos hechos, justificando tal posición en el ejercicio del *ius puniendi*, de los Tribunales y al mismo tiempo por la potestad sancionadora de la Administración, dado que suponen la aplicación de distintos tipos de correctivos penales y administrativos, que protegen intereses distintos en uno y otro ordenamiento, esta no es la situación que se plantea en el caso in examine.

En tal sentido resulta ilustrativo dar cita a la Sentencia del Tribunal Supremo de España de 30 de mayo de 2000, con relación a la sistematización de la eficacia y significación del *non bis in idem*, que en parte pertinente señala lo siguiente:

"...para entender justificada una doble sanción al mismo sujeto por unos mismos hechos no basta simplemente con la dualidad de normas. Es necesario, además que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que en la primera sanción se intenta salvaguardar, o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado; - la existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar esa dualidad de sanciones, ya que esa clase de relaciones no son un ámbito en el que los sujetos quedan despojados de sus derechos fundamentales. Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria de una conducta que ya fue objeto de una condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcional a la sanción; -el interés legítimo de la Administración en su conjunto es servir con objetividad los intereses generales (Art. 103.1 CE) y el de los entes u órganos que la integran asegurar el funcionamiento del servicio público que tienen encomendado. Y de ello se infiere que la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración, y no puede ser objeto de la disciplina de ésta, salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste; - la irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración, y al sancionarse disciplinariamente a los que hayan sido objeto de condena penal no se infringe el principio non bis in idem".

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha venido a declarar (Sentencia 2/2003, de 16 de enero -Yañez Hermida-, que se separa de la doctrina contenida en las anteriores sentencias 177/1999-Lloreda Piña- y 152/2001-Leon Socas-) que esta regla prohíbe el exceso en la punición, de tal forma que no se vulnera cuando el órgano judicial impone una sanción, descontando el contenido de la sanción administrativa previamente acordada". (El subrayado es de la Corte). MUÑOZ MACHADO, Santiago, Diccionario de Derecho Administrativo, Tomo II Editorial Iustel, Madrid, 2005.Pág. 2338)

Considerando lo expuesto en la sentencia antes citada con relación a la controversia sometida a decisión de la Sala, resulta con claridad que el interés legítimo de la Administración para imponer sanciones, fundamentado en el servicio que debe brindar con objetividad a los intereses generales y en el aseguramiento del funcionamiento del servicio público que se le tiene encomendado,

se satisfizo al imponerse a la funcionaria la orden de descuento. (F. 85, 86 y 87).

En este supuesto, hubo violación **al principio del non bis in idem, o Prohibición de doble juzgamiento pues la Administración incurrió en un exceso en la punición al sancionarse dos veces el mismo hecho.** La administración no podía ordenar el descuento por tardanzas y al mismo tiempo ordenar la suspensión sin derecho a sueldo por este mismo hecho.

...”.

Sobre la base de todo lo anterior, a criterio de esta Sala la destitución del señor **RICARDO DE GRACIA TORREGLOSA**, materializada por el acto cuya ilegalidad se pide, se dio incumpliendo con el procedimiento disciplinario que para tales efectos establece la Ley de Carrera Administrativa y el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al aplicarse la sanción de destitución pese a que **dentro del proceso de investigación disciplinaria seguido, no se levantaron cargos, porque no existían pruebas suficientes**, sino por una investigación realizada por otra entidad (ANTAI); y cuando por los mismos hechos ocurridos la autoridad nominadora ya la entidad demandada había aplicado una sanción de amonestación verbal por escrito.

Luego entonces que, la Sala Tercera estima que con los actos administrativos impugnados, se han vulnerado los artículos 33, 39, 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuyos cargos de ilegalidad se dirigieron al desconocimiento del procedimiento establecido para destituir un servidor público regido por las normas de Carrera administrativa, de ahí que, estimamos innecesario entrar a examinar los otros cargos de ilegalidad, y lo que corresponde en este caso, es declarar la ilegalidad del Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 3 de marzo de 2022, y en consecuencia se accede a la pretensión de reintegro del señor **RICARDO DE GRACIA TORRELOSA**, al cargo de Inspector I, Código de Cargo No. 3011011, Posición 3265 que ocupaba en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

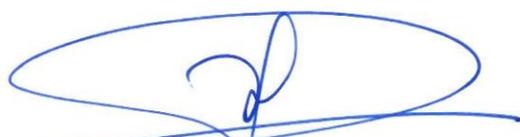
En virtud de lo anterior, y que dentro de las pretensiones de la demanda se solicitó ordenar que se reconozcan el pago de los salarios caídos, y que las pruebas que constan en autos, acreditan que el señor **RICARDO DE GRACIA**

**TORRELOSA**, al momento de su destitución mantenía el estatus de servidor público de Carrera Administrativa, corresponde en este caso aplicar el artículo 137 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 2009, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, que a letra dice:

“Artículo 137. 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.”

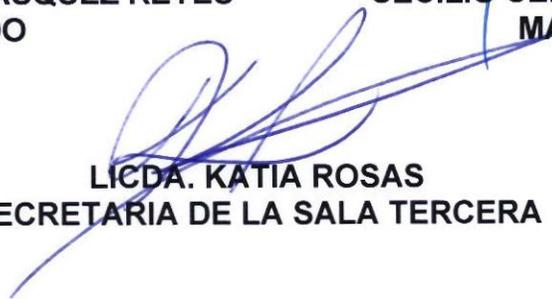
Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos No. 29 de 3 de marzo de 2022, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y se accede al resto de las pretensiones.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**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 31 DE mayo

DE 20 23 A LAS 8:30 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. 1034 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 29 de marzo de 20 23

  
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

DE 20 \_\_\_\_\_ A LAS \_\_\_\_\_ DE LA \_\_\_\_\_

A \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
FIRMA