REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS

La Firma Forense Herrera-Martínez Abogados, actuando en nombre y representación de **XIOMARA VILLARREAL DE VEGA**, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 376 del 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida mediante Providencia de 5 de diciembre de 2019 (f. 25), de la cual se le envió copia al Ministro de Seguridad Pública, para que de acuerdo con lo contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rinda Informe Explicativo de Conducta. Igualmente, se le corrió traslado al Procurador de la Administración, quien interviene en este proceso en defensa del acto impugnado.

I. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La demandante estima que el acto administrativo, atacado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 141 (numeral 15) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, (**actual numeral 14 del artículo 146 del Texto único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018**), puesto que, estima que la entidad demandada al emitir el acto de destitución del cargo que ocupaba se le desprotegió del derecho humano al trabajo, ya que estaba próxima a ejercer su

derecho a la jubilación al contar con 56 años de edad; razón por la que no podía ser destituida por estar prohibida de manera taxativa y clara por la norma citada.

B. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, ya que, el acto de destitución adolece de la ilegalidad de forma y fondo, pues la actuación de la entidad nominadora debía estar apegada a la ley sin que se menoscabara el debido proceso legal, objetivamente y apegada al principio de legalidad.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El Ministerio de Seguridad Pública mediante la Nota N° 1178-OAL-19 de 19 de diciembre de 2019, rindió informe explicativo de conducta consultable a fojas 27 a 29 del expediente judicial.

En dicho informe la autoridad demandada señala, que el Decreto de personal que la recurrente impugna esta debidamente motivado, ya que a su criterio, en el mismo se realizó la declaratoria de cuales fueron las circunstancias de hecho y de derecho, es decir, los presupuestos del acto administrativo y que permiten darle la oportunidad de la decisión tomada, cumpliéndose con el principio de Legalidad consagrado en la Ley 38 de 2000, que se refiere a que la actividad estatal debe estar siempre sometida a la voluntad de la ley.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal Número 027 de 6 de enero de 2020, visible de fojas 30 a 37 del expediente judicial, advierte que no le asiste la razón a la recurrente, pues considera que la misma no ha acreditado que le resulte aplicable lo dispuesto en el artículo 141 (numeral 15) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, ya que si bien la actora presentó un certificado de nacimiento, a través del cual se puede calcular, no podemos perder de vista, que no es lo mismo llegar a la edad de jubilación, a jubilarse, debido que a su criterio, el artículo al que se ha referido, habla de "dos años para jubilarse"; y no a "dos años antes de la edad de jubilación, redacción que sí permitiría equiparar una cosa con la otra; sin embargo este no es el caso.

El representante del Ministerio Público sostiene que, contario a lo argumentado por la demandante, ha quedado claro que la desvinculación de Xiomara de Vega obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, y no por ningún otro hecho. De ahí que, solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que No es ilegal, el Decreto de Personal 376 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia planteada, de conformidad con la atribución otorgada por el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.

En atención a cada uno de los hechos que conforman la demanda en cuestión, podemos ver que la parte demandante, es decir, la señora **XIOMARA VILLARREAL DE VEGA,** por intermedio de su apoderada judicial, pretende, esencialmente, que la Sala Tercera, declare que es Nulo por Ilegal, el Decreto de Personal No. 376 del 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se deja sin efecto el nombramiento en el cargo de Secretaria I, Posición No. 422, salario mensual de B/.900.00, y en consecuencia, se le reintegre. De Igual manera, solicita el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir.

En ese contexto, sostiene la recurrente que con la emisión del acto administrativo impugnado se han infringido el artículo 141 (numeral 15) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, (**actual numeral 14 del artículo 146 del Texto único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018**) y los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000.

Se observa que la supuesta ilegalidad del acto administrativo impugnado se sustenta fundamentalmente en el desconocimiento de la protección de la que gozaba la

recurrente reconocida en la ley por faltarle menos de dos (2) años para acceder a su pensión por jubilación.

Este Tribunal procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción de las disposiciones legales invocadas por la parte actora, dado que guardan íntima relación.

Cabe destacar el decreto impugnado no señala causal alguna de destitución, así como tampoco hay constancia en el expediente que a la señora Xiomara Villarreal de Vega, haya sido sometida a un proceso disciplinario.

A foja 7 del expediente administrativo, reposa el acta de toma de posesión de 16 de febrero de 2011, en la que consta que la señora Xiomara Villarreal de Vega tomó posesión del cargo de Secretaria I, en el Ministerio de Seguridad Pública.

De igual forma, consta a foja 80 del expediente administrativo una certificación suscrita por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública, en la que certifica que la señora Xiomara Villarreal de Vega, fue nombrada a partir del 16 de febrero de 2011, como Secretaria I, con la posición permanente No. 422, mediante Decreto de Personal No. 75 del 7 febrero de 2011 y laboró hasta el día dos (2) de octubre de 2019.

Reposa a foja 23 del expediente judicial una certificación de nacimiento expedida por la Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral que certifica que la señora Xiomara Gisela Villarreal Pérez, con cédula de identidad personal 7-88-1993, nació el 17 de marzo de 1963.

De igual manera, se observa a foja 39 del expediente judicial, certificación C.I.N°8,492-2019 de 28 de octubre de 2019, expedida por la Jefa del Departamento de Cuentas Individuales de la Caja de Seguro Social, que certifica que la asegurada Xiomara Villarreal Pérez cuenta con un total de aproximado 258 cuotas aportadas a su cuenta individual.

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que le asiste la razón a la demandante, toda vez que el Decreto de Personal No. 376 del 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, infringe el **numeral**

62

14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, cuyo texto es el siguiente:

> "**Artículo 146**. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:
>
> ...
>
> 14. Despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.
>
> ... "

Lo anterior es así, pues si bien, es cierto que la señora Xiomara Villarreal de Vega era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ya que no existe constancia en el expediente de que haya participado en concurso de méritos, de las certificaciones citadas en párrafos anteriores se infiere claramente que al momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, la misma contaba con ocho (8) años de servicio en el Ministerio de Seguridad Pública y cincuenta y seis (56) años de edad, lo que quiere decir que le faltaba menos de un año para que pudiera acogerse a la jubilación y, por lo tanto, a pesar de no pertenecer a la Carrera Administrativa, no podía ser destituida sin causa justificada, tal como lo dispone claramente la norma citada en el párrafo anterior.

Así las cosas, debemos resaltar que la aplicación de la norma antes referida en el presente proceso, obedece a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, que señala que la misma será aplicada supletoriamente a las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Es necesario destacar que el Decreto de Personal No. 376 del 12 de agosto de 2019, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, no señala causal alguna para dejar sin efecto su nombramiento, por lo que se colige que la misma se realizó sin causa justificada. La Sala Tercera en varios pronunciamientos ha indicado que cuando el ente nominador remueve utilizando para ello una causal que requiere comprobación, entonces es evidente la obligación de motivar el acto de desvinculación,

63

sea o no el funcionario de carrera o esté o no amparado por una Ley Especial. Así en la sentencia de 29 de diciembre 2008, 26 de diciembre del 2014 y 2 de enero de 2015, ha señalado lo siguiente:

> "...cuando el ente nominador comprueba que un funcionario bajo su responsabilidad, reiteramos, sea o no de carrera o esté o no amparado por una Ley Especial, ha cometido una falta, previa comprobación de la misma, debe proceder a su desvinculación motivada a fin de que pueda defenderse en aras del debido proceso.
>
> Y es que los motivos debidamente señalados, se exigen legalmente por la posible violación en que pueda incurrir el ente nominador, al invocar inmotivadamente una sanción que implica la comisión o reincidencia de faltas."

Con base en los planteamientos expuestos, considera este Tribunal de justicia que le asiste la razón a la demandante y por lo tanto debemos acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado, y en consecuencia ordenar el respectivo reintegro de la señora Xiomara Villarreal de Vega, al cargo que ocupaba al momento de la destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración.

Finalmente, con relación a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora Xiomara Villarreal de Vega, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha dicho en reiterada jurisprudencia, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico bajo estudio.

64

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NULO, POR ILEGAL** el Decreto de Personal No. 376 del 12 de agosto de 2019, dictado por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, así como también su acto confirmatorio; **ORDENA** el reintegro inmediato de la señora Xiomara Villarreal de Vega al cargo que ocupaba en el Ministerio de Seguridad Pública o a otro análogo en clasificación, jerarquía y remuneración, y **NIEGA** las demás pretensiones de la recurrente.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 3 DE abril
DE 20 23 A LAS 8:30 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolucion que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1009 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 28 de marzo de 20 23

SECRETARIA