

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

Panamá, siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El licenciado ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 429 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Admitida esta demanda por el Magistrado Sustanciador, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, se envía copia al Ministro de Seguridad Pública para que rinda informe explicativo de conducta y también, se le corre traslado a la Procuraduría de la Administración, quien interviene en defensa de los intereses de la autoridad pública demandada.

I. LA PRETENSIÓN

El demandante solicita que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 429 de 12 de agosto de 2019, así como su acto confirmatorio Resuelto N° 835 de 6 de septiembre de 2019, ambos expedidos por el Ministerio de Seguridad Pública y "se ordene el reintegro a la posición de Analista de Organización y Procedimientos Administrativo, cuyo nombramiento fue

de Asistente Administrativo en la Posición N 104 con Código 0017051 y se haga efectivo el pago de los salarios cuyo monto es de B/.1,200.00 y prestaciones dejadas de percibir (4 meses de vacaciones entre otras prestaciones), desde el 9 de septiembre de 2019 hasta la fecha de su restitución". (F.3).

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El licenciado ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL estima que el Decreto de Personal N° 429 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. El numeral 3, del artículo 629 del Código Administrativo, según el cual le corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, nombrar y remover agentes, reformar o revocar los actos de éstos y dictar la providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

2. El artículo 3 del Código Civil, que establece que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

3. El numeral 4, del artículo 3 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, con sus respectivas modificaciones, el cual indica que se entiende por discapacidad la alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.

4. Los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señalan que todo trabajador que se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, tal como insuficiencia renal, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones y que tales padecimientos, no podrán ser invocados como causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares.

5. Los artículos 34, 35, 36, 37, 52, 53, 55 y 122 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden, versan sobre los principios del procedimiento administrativo

general; el orden jerárquico a aplicar las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente; que esta normativa se aplica a todos los procedimientos que se den en cualquier institución pública; los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos; que será anulable todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos a terceros o para restablecer el curso normal del proceso; y que corresponde al superior jerárquico inmediato calificar y decidir la declaración de impedimento formulada y los incidentes de recusación presentados.

6. El artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, adoptado como Texto Único a través del Decreto Ejecutivo N° 696 de 29 de diciembre de 2016, que enuncia la formulación de cargos por escrito a aquellos servidores públicos que deban ser destituidos directamente y la investigación sumaria que debe realizar la Oficina Institucional de Recursos Humanos, la cual durará más de treinta (30) días hábiles, en la que se respetará sus garantías procesales.

7. Los artículos 14 y 137-A de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones, los cuales establecen, respectivamente, que el procedimiento especial de ingreso es excepcional para regular la incorporación automática al sistema de carrera administrativa de los servidores públicos en funciones al momento de ser evaluado, cumplan con los requisitos mínimos del puesto y que el funcionario que perdió su acreditación como servidor público de carrera administrativa y continúa ejerciendo funciones será acreditado automáticamente en la posición que esté ocupando, siempre que se encuentre laborando en el mismo cargo en el que fue incorporado a la carrera administrativa.

En cuanto a la infracción de estas normas legales, el demandante señala que no es de libre remoción pues ocupó una posición permanente en el Ministerio de Gobierno y Justicia, antes de ir al Ministerio de Seguridad Pública, con lo cual se dio continuidad como servidor público de carrera administrativa; por tanto, su

desvinculación como servidor público debió ceñirse a las normas legales específicas del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo N° 696 de 24 de diciembre de 2016.

También, indica que en el acto de destitución se desconoció el principio del debido proceso ya que se profirió sin atender el ordenamiento vigente, tal como la Ley de Carrera Administrativa así como el Reglamento Interno de la Institución.

Por otro lado, señala que su esposa padece de una enfermedad crónica y que él sufraga los gastos médicos relacionados con el diagnóstico de glaucoma de ángulo cerrado a nivel de ojo izquierdo con pérdida de visión.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El Ministerio de Seguridad Pública presenta informe explicativo de conducta con la Nota N° 1112/DL-19 de 29 de noviembre de 2019, advirtiendo que dentro de los documentos aportados con la demanda de plena jurisdicción se observa que el demandante presenta certificación con fecha de 23 de septiembre de 2019, de la Dirección de Carrera Administrativa en la cual certifica que el licenciado ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL, es servidor público de Carrera Administrativa en el Ministerio de Gobierno y Justicia; no obstante, en el expediente de personal no consta que laboró en dicho Ministerio, de igual forma no consta dentro del expediente que fue acreditado en Carrera Administrativa dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia. (Fs. 43-44).

III. DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración por medio de la Vista Número 928 de 28 de septiembre de 2020, contesta la demanda presentada y en defensa de la institución pública demandada señala que el ingreso del señor ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL, a la institución se dio de forma discrecional; por consiguiente, al no formar parte de una carrera pública, ni estar amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantice estabilidad laboral; en consecuencia, el cargo que ocupaba es

de libre nombramiento y remoción para lo cual no es necesario invocar causal disciplinaria alguna.

En relación con el fuero laboral que lo ampara como familiar de una persona con discapacidad dependiente de él, a juicio del Procurador de la Administración, el señor ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL no ha comprobado la condición que dice padecer su esposa, ya que los documentos idóneos para acreditar esta situación, es la certificación que emite la Secretaria Nacional de Discapacidad, en el cual se detalla el tipo de discapacidad y otros parámetros legales que consagra el Decreto Ejecutivo N° 74 de 14 de abril de 2015.

Estos criterios son reiterados por medio de la Vista Número 940 de 26 de mayo de 2022, en los alegatos de conclusión.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Surtida la etapa probatoria y de alegatos, se procede a resolver el fondo de la presente controversia, de acuerdo con la atribución del numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, concordancia con el numeral 1, del artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42 B de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, que consagra la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer de las acciones de plena jurisdicción como la ensayada.

El acto administrativo impugnado en la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, es el Decreto de Personal N° 429 de 12 de agosto de 2019, dictado por el Ministerio de Seguridad Pública, que deja sin efecto el nombramiento de ELIAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL en el Cargo de Asistente Administrativo en el Ministerio de Seguridad Pública.

Esta decisión administrativa fue impugnada en la vía gubernativa con el recurso de reconsideración, por lo que se expide el Resuelto N° 835 de 6 de septiembre de 2019, por medio del cual se confirma en todas sus partes el Decreto de Personal N° 429 de 12 de agosto de 2019.

En el caso bajo estudio, destacamos que mediante el Auto de Pruebas N°1 de 4 de enero de 2021, confirmado por medio de la Resolución de 26 de julio de 2021, se admiten como pruebas documentales las siguientes:

1. Certificación emitida por la Sección de Trámites y Acciones de la Dirección Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública, fechada 17 de octubre de 2019 (F. 32).

2. Certificación de 28 de agosto de 2019, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Gobierno (F.33).

3. Certificación con fecha de 23 de septiembre de 2019, emitida por el Director General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia. (F. 34).

De la ponderación de estas certificaciones, este Tribunal concluye que el licenciado ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL, mediante el Decreto N°136 de 8 de abril de 1995, inició labores en el Ministerio de Gobierno y Justicia, a partir del 28 de abril de 1995 hasta el 1 de septiembre de 2011, en el cargo de Conductor de Vehículo I, institución ministerial en la que laboró dieciséis (16) años, cuatro (4) meses y tres (3) días; tiempo durante el cual, tal como consta en la certificación expedida por el Director General de Carrera Administrativa fechada 23 de septiembre de 2019, fue acreditado como servidor público de Carrera Administrativa en el Ministerio de Gobierno y Justicia, con el cargo de Asistente de Analista de Org. y Sistemas Administrativos, **mediante Resolución N°34 de 18 de marzo de 1999, Registro de Ingreso N°3470**; y luego, en virtud del Decreto de Personal N° 1060 de 27 de julio de 2011, pasó al Ministerio de Seguridad Pública, desde el 1 de septiembre de 2011 hasta el 9 de septiembre de 2019, donde estuvo por ocho (8) años; es decir, que entre ambas instituciones laboró por aproximadamente 24 años.

Su situación laboral en el Ministerio de Seguridad Pública debe ser analizada tomando en consideración que en el 2010, el Ministerio de Gobierno y Justicia es reorganizado, por lo cual se divide en dos instituciones ministeriales así, por medio de la Ley 15 de 14 de abril de 2010, se crea el Ministerio de Seguridad Pública y a través de la Ley 19 de 3 de mayo de 2010, se dicta el régimen de organización del Ministerio

de Gobierno; por tanto, este Tribunal es del criterio que el status de servidor público de Carrera Administrativa que adquirió ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL en el Ministerio de Gobierno y Justicia, mediante la Resolución N° 34 de 18 de marzo de 1999, en el cargo de Asistente de Analista de Organización y Sistemas Administrativos, se mantiene al pasar a formar parte del engranaje del Ministerio de Seguridad Pública.

En vista de lo anterior, este Tribunal considera que al ser funcionario de Carrera Administrativa se encuentra amparado por el fuero que otorga dicho régimen, motivo por el cual para que proceda la destitución del cargo que ocupaba en el Ministerio de Seguridad Pública, debió realizarse previamente una investigación disciplinaria, luego del cual se le formularan cargos por escrito, según lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de Carrera Administrativa.

En relación con los funcionarios de carrera administrativa, en Sentencia de 28 de noviembre de 2013, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, expone:

“Los Servidores Públicos de Carrera Administrativa son las personas que han ingresado a la carrera administrativa con mérito para la estabilidad en el ejercicio de su cargo establecido en el Manual de Clasificación Ocupacional Institucional. Así lo da a conocer las distintas normas de las cuales podemos mencionar la Procuraduría de la Administración, la Contraloría General de la República, y la Constitución Política de la República de Panamá.

Conforme al glosario de la norma en comento, se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. Lo que en palabras del Doctor Cesar Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos”.

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha reconocido la continuidad laboral de los funcionarios que pertenecían al Ministerio de Gobierno y Justicia, y pasaron a ser servidores públicos del Ministerio de Seguridad Pública, tal como se observa en la Sentencia de 7 de julio de 2017, que en una situación diferente a la que ahora se analiza, no se le reconoció estabilidad en el cargo al no ingresar mediante un concurso de méritos. La sentencia en cita, señala:

“Esta Alta Corporación de Justicia considera que no se han producido ninguna de las infracciones alegadas por la demandante en defensa

de su pretensión, puesto que las constancias que reposan en el expediente administrativo de personal de Aixa Mabel Carrera Vergara, evidencian que la actora ingresó al antiguo Ministerio de Gobierno y Justicia el 27 de febrero de 1987, a través del Decreto de Personal N°22 de 20 de febrero de 1987, en el cargo de Trabajador Postal II con funciones de Programador de Computadora en la Dirección de Presupuesto, y que producto de la separación de ese ente ministerial, fue nombrada en el Ministerio de Seguridad Pública en el cargo de Programador de Computadora I, mediante el Decreto de Personal N°198 de 11 de febrero de 2011, lo cual permite establecer que aunque la recurrente mantuvo una continuidad en el servicio público, la misma nunca participó en un concurso de méritos que la hiciera acreedora a alguno de los cargos que ocupó en la institución.

Por consiguiente, el Ministro de Seguridad Pública podía dejar sin efecto el nombramiento de la actora en atención a la facultad que ostenta de nombrar y remover libremente a los servidores que se encuentran bajo su dirección, consagrada en el artículo 794 del Código Administrativo, según el cual: "La determinación del período de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley."

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto, el licenciado ELÍAS FRANCISO ULLOA PIMENTEL es funcionario de carrera administrativa debidamente acreditado en la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, quien laboró por más de veinte (20) años en el servicio público; en consecuencia, su desvinculación debió estar precedida de una investigación administrativa, ya que su permanencia laboral no está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad nominadora.

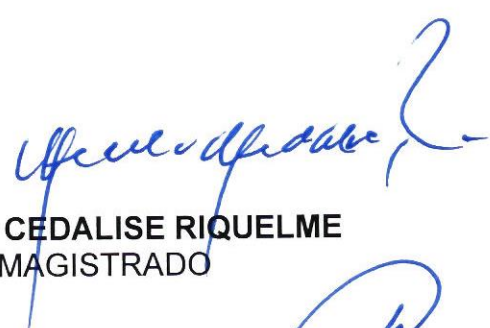
Entonces, en atención al principio de economía procesal, este Tribunal se abstendrá del análisis del resto de las disposiciones legales citadas por el demandante, al confirmarse la conculcación al artículo 161 del Texto Único de Carrera Administrativa.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir, es necesario advertir que la Sala Tercera de la Corte señaló que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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 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 esta únicamente 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 y en este sentido, el artículo 137 del Texto Único de Carrera Administrativa contempla que 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.

En consecuencia, la Sala Tercera 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 N° 429 de 12 de agosto de 2019, dictado por el Presidente de la República por conducto del Ministro de Seguridad Pública, así como su acto confirmatorio; y **ORDENA** el reintegro del licenciado ELÍAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL en el cargo como Asistente Administrativo o a otro cargo de igual categoría o jerarquía, funciones y remuneración de acuerdo con la estructura de la institución; y **ORDENA** el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de su destitución hasta el reintegro efectivo a su cargo e igualmente las vacaciones que se le adeudan.

Notifíquese y Cúmplase,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



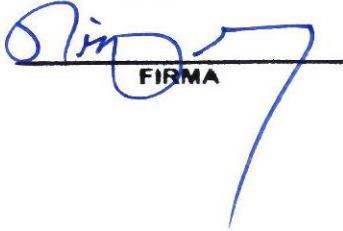
KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 13 DE Julio

DE 20 23 A LAS 8:39 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. 2183 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 11 de Julio de 20 23


SECRETARIA