

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, nueve (09) de octubre del dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

La Licenciada LIDIA TEJADA ARAÚZ, actuando en nombre y representación de JOEL MONTERREY MUÑOZ, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°759-2019, de 24 de Junio de 2019, dictado por el Municipio de Arraiján, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 20 de enero de 2020 (f.18), se le envió copia de la misma al Alcalde del Municipio de Arraiján, para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, para que emitiera sus descargos.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO**

En el libelo de demanda, la apoderada judicial, indica que su mandante fue nombrado mediante el Decreto de Personal No. 061 de 10 de enero de 2019, tomó posesión del cargo de Jefe de Relaciones Públicas en el Municipio de Arraiján y posteriormente fue trasladado al Departamento de Tránsito como Asistente.

Que en el acto administrativo impugnado, por medio del cual se pone fin a la relación laboral del demandante, dictado por el Municipio de Arraiján no indica las causales que sustenten la destitución del señor Joel Monterrey.

Asimismo se resalta que el señor Joel Monterrey, se notificó personalmente del Decreto de Personal No. 759-2019 de 24 de junio de 2019 y en el mismo acto anunció oportunamente reconsideración, dando como resultado su interposición el día 2 de Julio de 2019, actuando en su propio nombre y representación.

Finalmente, expone que la Alcaldía del Distrito de Arraiján resuelve el recurso de reconsideración declarando su improcedencia por extemporaneidad.

**II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

A criterio de la parte demandante, se ha violado:

A. El artículo 168 de la Ley 38/2000, que establece lo siguiente:

*"Artículo 168: El Recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia".*

La norma transcrita ha sido violada directa por omisión del derecho que tenía el funcionario a recurrir y se encuentra claramente contemplado dentro del debido proceso. La decisión que desestima el recurso de apelación (sic) propuesto por el propio funcionario, es bajo argumentos erróneos de que el recurso se presentó el día 8 de julio de 2019 y que a su juicio el término venció, quedando en firme el acto administrativo.

El señor Monterrey se notificó personalmente el día 26 de junio de 2019 del Decreto de Personal No. 759-2019 de 24 de junio de 2019 e interpone en tiempo oportuno el recurso de apelación (sic) al cuarto día hábil después de su notificación, tal como consta en el sello de recibido con fecha de 2 de julio de 2019; por lo que al considerar el recurso incoado como extemporáneo, constituye una violación directa por omisión del derecho a recurrir del funcionario, ocasionándole un estado de indefensión.

B. De igual manera, considera el apoderado judicial de la parte accionante, que el acto administrativo impugnado viola el artículo 34 de la Ley 38/2000, que señala lo siguiente:

*"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.*

*Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."*

Según manifiesta la apoderada, esta norma se viola directa por omisión, puesto que las actuaciones administrativas de las entidades públicas han de realizarse con apego a principios de objetividad, debido proceso y principio de estricta legalidad.

De forma directa por comisión, en consecuencia de lo resuelto por el Alcalde del Distrito de Arraiján de desestimar el recurso incoado por el propio funcionario, argumentando erróneamente que el mismo fue presentado el día 8 de julio de 2019 y determinando que el termino ha vencido.

C. Se ha violado lo consagrado en el artículo 155, numeral 1 de la Ley 38/2000, que dispone lo siguiente:

*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.*

El acto originario como el confirmatorio a juicio de la apoderada, a sido violado de manera directa por omisión, en virtud de que la norma establece un listado de resoluciones que deben ser motivadas y en consecuencia la autoridad demandada lo hace sin motivación alguna y sin material probatorio. Tampoco indica los hechos y el derecho que da fundamento a su decisión versa sobre la función del órgano legislativo en declarar la guerra (sic), generando así una causa de ilegalidad.

**III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:**

Mediante escrito visible de foja 20-21 del expediente judicial e identificado con la Nota 015-DRRHH de 28 de enero de 2020, el Alcalde del Distrito de Arraiján, procede a emitir el correspondiente informe de conducta, fuera del término establecido por éste Tribunal para señalar lo siguiente:

Que el Alcalde del Distrito de Arraiján al tomar posesión del cargo el día 2 de julio de 2019, se percató que la dirección de recursos humanos ya diligenciaba destituciones efectuadas por la administración anterior y que el expediente administrativo del funcionario demandante, reposa poca información.

No obstante, lo anterior, indica que reposa una hoja de marcación donde se logra ver que no hubo más registro de marcación a partir del 19 de junio de 2019,

por ende, procede la destitución del mismo, conforme lo establece el artículo 159 del reglamento interno municipal.

*Son faltas que conllevan a la destitución del cargo, las siguientes faltas de máxima gravedad, numeral 5: el abandono del cargo o sea la ausencia del servidor público municipal de su puesto de trabajo durante tres (3) días consecutivos o más.*

**IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Por su parte, la Procuraduría de la Administración en el presente caso ha indicado de acuerdo con la Vista Número 497 de 14 de julio de 2020, y reiterado también en sus alegatos (Vista Número 1356 de 29 de septiembre de 2021), lo siguiente:

El funcionario demandante no se encontraba amparado por la normativa vigente sobre los funcionarios de carrera administrativa, por ende no goza de estabilidad, por ende se encuentra supeditado a la facultad discrecional de la administración de revocar el acto de nombramiento, según la conveniencia y oportunidad.

En materia probatoria, las que han sido invocadas por el recurrente, destaca la escasa efectividad de los medios de prueba empleados para así demostrar a la Sala la existencia de circunstancias que soportan la Acción ensayada, evidenciando así que el demandante no asumió en forma adecuada la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión.

Por las anteriores razones, la Procuraduría de la Administración solicita a los Magistrados de la Sala Tercera, que declaren que NO ES ILEGAL, el Decreto de Personal No. 759-2019 de 24 de junio de 2019, emitido por el Municipio de Arraiján y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

**V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa, a fin de determinar si en efecto las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

- Que es Nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°759-2019 de 24 de junio de 2019, emitido por el Alcalde del Municipio de Arraiján.
- Que es Nulo, por ilegal, el Acto Confirmatorio Resuelto 011-219 de 5 de julio de 2019, emitido por el Alcalde del Municipio de Arraiján.
- Que se ordene al Municipio de Arraiján el reintegro del funcionario al cargo de Asistente Legal o un cargo con su equivalente jerarquía similar al que ejercía al momento de emitirse el acto administrativo acusado de ilegal.
- Que se ordene al Municipio de Arraiján, al pago de los salarios caídos o dejados de percibir desde la destitución del cargo hasta que se haga efectivo su reintegro.

Expuestas las pretensiones formuladas por la parte actora dentro de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procederá a realizar el correspondiente examen de valoración de las normas infringidas, así como también se estudiarán las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio.

De las constancias procesales que obran dentro del expediente se observa, que a través del Decreto de Personal N°759-2019 de 24 de junio de 2019, dictado por el Alcalde del Municipio de Arraiján, procedió a destituir al señor JOEL MONTERREY del cargo que ocupaba dentro de la autoridad nominadora, bajo el fundamento legal del artículo 159, numeral 5 de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el funcionario público actuando en su propio nombre y representación, anuncia recurso de reconsideración en el acto que se notifica del contenido del Decreto de Personal N°759-2019 de 24 de junio de 2019, el día 26 de junio de 2019, visible foja 12 del expediente judicial, y sustenta dicho recurso el día 2 de julio de 2019, tal como se aprecia a foja 15 del expediente.

Ahora bien, al adentrarnos en el examen de la presente causa, se puede extraer que los argumentos medulares del demandante a través de su apoderada judicial, se basan en que el acto administrativo que destituye al funcionario Joel Monterrey, Decreto de Personal N°759-2019 de 24 de junio de 2019, carece de motivación y cita como fundamento de derecho, el artículo 159, numeral 5 de la Constitución Política, que dice:

ARTICULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el

ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y

en especial para lo siguiente:

- 1. ...
- 2. ...
- 3. ...
- 4. ...
- 5. *Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para asegurar y concertar la paz.*
- 6. ....
- 7. ...

Esta Corporación de Justicia, atisba "prima facie" que si bien la redacción-soporte del acto demandado, es insuficiente y en adición a los indudables yerros en el soporte legal del mismo; no se puede perder de vista que en las documentaciones y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede evidenciar que el ex-servidor público JOEL MONTERREY, cuando entra a laborar en el Municipio de Arraiján, su contratación se hace bajo la condición o el estatus de libre nombramiento; toda vez que durante el término en que el mismo laboró para la prenombrada entidad pública, no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como un funcionario con carrera administrativa o cualquiera otra similar que le otorgara estabilidad y permanencia laboral.

En este mismo orden de ideas, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, no se observa la existencia de un certificado que acredite que el accionante gozara de la condición de ser un funcionario público con carrera administrativa o alguna carrera similar, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser un funcionario contratado bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

Asimismo, el Tribunal ha sido consistente en la tesis conforme a la que el concepto de estabilidad de los servidores públicos, como derecho que es, debe estar consagrado en un instrumento con jerarquía de Ley, atendiendo la orientación que proviene del artículo 297 constitucional.

En el proceso bajo estudio, la parte actora no ha demostrado que goce de estabilidad en el cargo apoyada en una norma jurídica del talante señalado, y tampoco que haya ingresado a la función oficial a través de un concurso cumpliendo los requisitos previstos en el régimen de carrera o ley especial respectiva que

establezca un fuero a su favor, habilitándolo para fungir en el servicio público sine die o por un período determinado.

El concepto de estabilidad requiere en primera instancia que el cargo público cuente con una norma jurídica que reconozca la estabilidad del servidor público; y además de ello es necesario que para que exista estabilidad, el funcionario del Estado ha debido de haber participado o ingresado y obtenido su posición estable a través de un concurso, por medio del cual se cumplan los requisitos previstos en el régimen de carrera o ley especial.

En este mismo orden de ideas, un extracto de la Sentencia de ésta Sala Tercera de fecha 18 de mayo de 2001, en relación al despido de los funcionarios públicos por libre nombramiento y remoción a causa de falta de estabilidad como servidor público señaló lo siguiente:

"(...) Considera la Sala que no le asiste la razón al demandante porque como lo ha señalado en reiterada jurisprudencia sobre la materia en estudio, los funcionarios públicos que no estén amparados por Ley especial que le otorgue estabilidad condicionada al cumplimiento leal, moral y competente de sus funciones, o que no estén amparados por un régimen de carrera plasmado en una Ley, que debe establecer claramente, entre otros requisitos, las condiciones de ingreso, méritos, capacitación, sueldo, escalafón, etc., están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos.

En virtud del citado principio, las acciones de personal, particularmente la remoción o destitución, que significa la separación definitiva o desvinculación del servidor de la función pública, es potestad discrecional de la respectiva autoridad nominadora, es decir, de aquella que tiene la competencia de nombrar o proveer el cargo; autoridad que, comúnmente, es quien también está facultada para decidir la destitución del funcionario que no goza de estabilidad."

De la sentencia antes descrita, se puede determinar que los funcionarios que no cuenten con una Ley especial que les reconozca la estabilidad en el cargo, o no cuenten con un régimen de carrera plasmados dentro de una Ley en donde se establezcan los procedimientos de ingreso, méritos, capacitación, sueldo, escalafón para obtener la permanencia dentro de una entidad pública, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos.

Los servidores públicos con estabilidad en el cargo, necesariamente han de someterse a un procedimiento de concurso, méritos u oposiciones junto con otras personas que de igual manera aspirarían a someterse al procedimiento de escogencia de los mejores empleados públicos concursantes.

...the ... of ...

Éste Despacho es del criterio que de las pruebas aportadas por la Licda. Lidia Tejada Araúz, no se logra apreciar con exactitud que el hoy recurrente haya concursado para obtener la posición de Asistente en el Municipio de Arraiján.

En relación con el examen de legalidad que se desarrolla en esta sede jurisdiccional, es pertinente que esta máxima Corporación de Justicia se pronuncie en cuanto al tratamiento errático que se le siguió en la vía gubernativa al caso que nos ocupa, tal como se ha podido observar de las constancias visibles en el expediente administrativo correspondiente, el cual fue admitido como prueba aducida por las partes en el presente proceso, siendo aportado por la entidad demandada; éste Tribunal advierte, que el mismo se compone producto de un trámite de reposición de documentos por medio del Proveído 058 de 24 de noviembre de 2020 y las piezas que componen este antecedente denota algunas extrañezas de gestiones y no de una consecución de actuaciones ordenada, tal como lo exige la norma procedimental respectiva (Ley 38 de 2000).

A pesar de lo anterior, se pudo constatar que Decreto de Personal N°759-2019 de 24 de junio de 2019, fue recurrido por medio del recurso de reconsideración, el cual fue declarado improcedente por extemporáneo, por medio de la Resolución No. 011-2019 de 5 de Julio de 2019, en virtud de que el escrito de reconsideración fue presentado el día 8 de julio de 2019.

Ahora bien, amerita destacar que de igual forma, el Auto de Pruebas N°76 de 23 de febrero de 2021, admite como prueba documental el original del recibido del recurso de reconsideración (foja 14 a 15 del expediente judicial), y en el mismo se puede apreciar un sello de recibido por parte del Municipio de Arraiján con fecha de 2 de julio de 2019, difiriendo con el documento que integra el expediente administrativo.

A pesar de que la Sala, ha podido apreciar anomalías en el tratamiento y oportunidades procesales ante la entidad administrativa, ello implica un asunto autónomo al estudio de legalidad del acto administrativo que se de demanda y todos los elementos que en el convergen; si bien las normas que regulan el debido proceso constituye un factor relevante en el examen del acto, es preciso valorar en conjunto e integralmente los principios, normas y posiciones jurisprudenciales respecto al caso en particular, en contraste con las pruebas y constancias que soportan el mismo.

En virtud de lo anterior, lo que sí corresponde es hacer un llamado enérgico a las Autoridades del Municipio de Arraiján, que deben apegarse en todo momento, -en el ejercicio de sus funciones-, a los procedimientos legales impuestos por

nuestras normativas, de modo tal, de no se reflejen, tantas incongruencias y descuidos en el manejo del expediente administrativo, así como la evidente falta de diligencia y seriedad del manejo de los casos jurisdiccionales demostrado al momento de rendir el informe fuera del término dictado por ésta Superioridad.

De modo que, al no haber prosperado cargos de ilegalidad en el acto administrativo demandado, pasamos a denegar todas las pretensiones solicitadas en la demanda.

**VI. PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES NULO POR ILEGAL** el Decreto de Personal N°759-2019, de 24 de Junio de 2019, dictado por el Alcalde del Municipio de Arraiján y **NIEGA** las demás pretensiones esgrimidas por el demandante.

**Notifíquese;**

*[Handwritten signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

*[Handwritten signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

*[Handwritten signature]*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 16 DE octubre

DE 20 23 A LAS 8:36 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración

*[Handwritten signature]*  
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 3158 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 11 de oct de 20 23

*[Handwritten signature]*  
SECRETARIA

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second line of faint, illegible text.

2007-11-15

Third and fourth lines of faint, illegible text.

*Handwritten signature or name in the center of the page.*

*Handwritten signature or name on the right side of the page.*

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICASE HOY DE

DE N.º 11.111 ALAS DE LA

*Handwritten signature or name above the 'FIRMA' label.*

FIRMA

Large handwritten scribble or signature at the bottom of the page.