



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, cuatro (4) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en representación de JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO ha presentado demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021 emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia, su acto confirmatorio y se dicten otras declaraciones.

I. ACTO IMPUGNADO

Mediante el acto acusado, el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021, emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia, cuya copia autenticada reposa a fojas 17 y 18 del dossier, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO, del cargo de Asistente Administrativo I; y con fundamento en el artículo 300 de la Constitución Política de República de Panamá y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994. De igual manera, se consideró que el servidor público no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo y que carece de estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

Se observa de igual forma, que contra la misma resolución se interpuso un recurso de reconsideración, que fue resuelto a través de la Resolución No. 22 de 12 de marzo de 2021, confirmando todo lo actuado y agotando la vía gubernativa, tal



como se deja ver de fojas 9 a 11 del expediente contencioso.

Así entonces, la pretensión de la demandante consiste en que esta Superioridad formule las siguientes declaraciones:

- Que se declare nulo por ilegal, el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021, emitido por el Ministerio de la Presidencia y la resolución confirmatoria.
- 2. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se reintegre a JOSÉ ORLANDO LÓPEZ BERGUIDO a su puesto de trabajo, en iguales condiciones y al salario que mantenía al momento de dejar sin efecto su nombramiento. en el Consejo de Seguridad Nacional del Ministerio de la Presidencia.
- 3. Que al licenciado JOSÉ ORLANDO LÓPEZ BERGUIDO, se le cancelen sus salarios dejados de percibir hasta la fecha según lo que establece el artículo 133 y 134 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, utilizando como norma supletoria, tal cual lo establece el artículo 5 de la citada Ley.

II. DISPOSICIONES VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante alega como disposiciones legales infringidas los artículos 156 y 161, del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, este último fue modificado por el artículo 6 de la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017; artículo 34, numeral 4 del artículo 52, 86, numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; numeral 4 del Capítulo II de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano; numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 100 de la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008, por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

El artículo 156 y 161 del Texto Único de la Ley No 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No 696 de 28 de diciembre de 2018, que disponen

86

que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público se le formularán cargos por escrito y se realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles, que concluida la investigación la Oficina Institucional de Recursos Humanos rendirá el informe correspondiente, y que pasado este término y no se ha concluido la investigación, se orientará de oficio el cierre de la misma y el archivo del expediente. Al sustentar el concepto de violación, el demandante indica que tales normas han sido vulneradas, porque al dejar sin efecto su nombramiento, la entidad demandada no realizó una investigación, ni se elaboró informe que le respaldaran, además que no se le formularon cargos (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente contencioso).

Los artículos 34, numeral 4 del artículo 52, 86, numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, disposiciones que respectivamente establecen: una serie de principios y garantías que deben regir las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; casos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados y del procedimiento administrativo general, si de dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que violen el debido proceso; que señala que acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación, y dictará una resolución que enuncia las diligencias y pruebas que deben realizarse; y respecto de los actos que afecten derechos subjetivos, deben estar debidamente motivados; y respecto de cómo debe ser entendido el acto administrativo.

A criterio del demandante, los artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, han sido vulnerados, toda vez que la entidad demandada no procuró que los trámites establecidos en la ley se cumplieran con estricto apego a la legalidad y al debido proceso, tampoco se ordenó el inicio de una investigación disciplinaria; lo que representó la inexistencia de fundamento o motivación para investigar la posible falta disciplinaria; indica también que no se motivó el acto administrativo en cuanto



a las razones de hecho y de derecho, careciendo también de aquellos elementos fácticos jurídicos. (Cfr. fs.10 a 12 del expediente contencioso).

El numeral 4 del Capítulo Segundo, de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, relacionado con el principio de racionalidad. Sostiene la parte actora, que dicha norma ha sido transgredida, en virtud que el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas. (Cfr.13 del expediente contencioso).

El numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente. En este sentido, asevera la demandante, el Ministerio de la Presidencia no cumplió con las garantías mínimas como lo es el debido proceso, siendo los llamados a ser garantes de una justicia social y de una naturaleza convencional coadyuvante en la legislación panameña. (Cfr. fs. 13 y 14 del expediente contencioso).

Y el artículo 100 de la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008, por el cual se adopta el Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia, que señala que las sanciones por la comisión de falta administrativas son: amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión y la destitución del cargo, siendo la destitución del cargo, que consiste en la desvinculación permanente del servidor público que aplica la Ministra de la Presidencia por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas; siendo criterio del demandante que la norma ha sido violada, toda vez que la entidad no aplicó la destitución ni por reincidencia en el incumplimiento de deberes, ni por violación a los derechos y prohibiciones. (Cfr. fs. 14 y 16 del expediente contencioso).



III. INFORME DE CONDUCTA

Conforme al trámite procesal, se corrió traslado de la demanda incoada a la entidad demandada con la finalidad que rindiera un informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la Ley 33de 1946. De esta manera, tal como se observa de fojas 49 a 52 se lee el informe remitido por el Ministerio de la Presidencia, remitido a través de la Nota No. 806-2021- AL de 8 de septiembre de 2021, en el que se explica de manera detallada la actuación.

En este sentido, se observa que la expedición del acto se produce toda vez que no consta que el demandante haya sido incorporado a la Carrera Administrativa ni a otra carrera que le otorgue la estabilidad, lo cual fue fundamentado por el artículo 300 de la Constitución Política de la República, artículo 629 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y la Resolución No. 38 de 9 de julio de 2019, emitida por la Dirección General de Carrera Administrativa,

Se desprende del Informe Explicativo de Conducta, que el recurrente mantenía un nombramiento de naturaleza discrecional, ya que no ingresó al cargo mediante concurso de mérito, por lo que no necesario un procedimiento previo, ni requerir la invocación de una causal justificada, de conformidad al artículo 2 de Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

Que las normas alegadas por el demandante, no le son aplicables, al no formar parte de la Carrera Administrativa, no gozando de los derechos que adquieren quienes formen parte de esta carrera pública, siendo removido por la autoridad nominadora en ejercicio de la facultad discrecional.

Por último, indica que el Ministerio de la Presidencia cumplió con todas las etapas de sustentación y oposición a lo interno del proceso administrativo vinculado con la destitución del ahora recurrente, y en todo momento, se le brindó la

oportunidad de ejercer los medios de defensa, aportar las pruebas y presentar los recursos que a bien tuviera, de conformidad a la Ley 38 de 2000.

IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, el Procurador de la Administración, en Vista No. 1847 de 27 de diciembre de 2021, visible de fojas 53 a 63 solicita a los magistrados de esta Sala, se sirvan declarar que no es ilegal el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia y en consecuencia desestimen las demás pretensiones del accionante.

Así entonces, estima en el presente caso, que no le asiste la razón a la parte actora toda vez que, era servidor de libre nombramiento y remoción; y que de acuerdo con las evidencia que reposan en autos, la desvinculación del activador judicial se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Presidente de la República para remover, a los servidores públicos de su elección; razón por la cual no gozaba de estabilidad en su cargo al no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos, condición en la que se ubicaba en el Ministerio de la Presidencia.

De igual manera indica, que, por ser el actor de libre nombramiento y remoción, no se requiere para su ejercicio que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna mera constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Se aprecia solamente el escrito presentado por la Procuraduría de la Administración a través de la Vista No. 1999 de 2 de diciembre de 2022, tal como se deja ver de foja 78 a 81 del expediente contencioso, reiterando los argumentos planteados en la contestación de la demanda, de conformidad al artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946; en cuanto a que JOSÉ ORLANDO LÓPEZ BERGUIDO, era un funcionario de libre



nombramiento y remoción por no haber ingresado al servicio público mediante un procedimiento de selección o por medio de un concurso de méritos.

VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

La Sala procede, en atención de lo anteriormente planteado, a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones:

Como se advierte, en el presente caso, corresponde a esta Sala, dirimir si es legal o no, el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021, emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia, que dejó sin efecto el nombramiento del servidor público JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO, que ocupaba el cargo de Asistente Administrativo I, tal como se observa en el acto impugnado, a foja 18 y 19 del dossier.

El demandante manifiesta su disconformidad con el acto impugnado, afirmando primordialmente que la autoridad estatal con la expedición del mismo, no se apegó al debido proceso ni a la estricta legalidad, toda vez que, a su criterio, no se ordenó el inicio de una investigación disciplinaria, no se le formularon cargos; y que el acto administrativo no fue motivado en cuanto a las razones de hecho y de derecho, careciendo también de los elementos fácticos jurídicos.

En este sentido, considera el demandante que el acto impugnado viola los artículos 156 y 161, del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, este último que fue modificado por el artículo 6 de la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017; artículos 34, numeral 4 del artículo 52, 86, numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; numeral 4 del Capítulo II de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano; numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 100 de la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008.

Así entonces, procederá la Sala a realizar el estudio de las normas alegadas por la parte demandante de una forma integral, pues la materia y

27

circunstancias sobre la cual fue expedida la resolución demandada, permiten el estudio de las normas en conjunto y así procedemos a ello.

En primera instancia, advertimos que un aspecto importante a determinar es si de las constancias procesales adjuntadas al proceso, se advierte certificación alguna que compruebe o certifique su ingreso a la carrera administrativa, esto porque, de no probarse, quedaría claro para la Sala, que estamos como señala el acto demandado, ante un funcionario de libre nombramiento y remoción.

De lo anteriormente señalado podemos observar que el demandante JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO, ingresó a la institución a partir del 4 de septiembre de 2014, tal como se puede observar del Decreto de Personal No. 115 de 8 de agosto de 2003 y subsiguientemente, se puede constatar también que a través del Decreto de Personal No. 61 de 28 de mayo de 2004, se le realiza un ajuste de salario, tal como se deja ver a través del Acta de Toma de Posesión de 5 de julio de 2004, visible a fojas 1 a 7 del antecedente administrativo; sin embargo, no se advierte certificación alguna que le ofrezca el derecho de estabilidad, corroborando lo actuado por la entidad demandada, al expresar que el demandante ciertamente era funcionario de libre nombramiento y remoción por no haber ingresado a la institución por concurso de méritos.

Respecto a este tipo de procesos al que nos ocupa, la Sala Tercera ha señalado en número plural de ocasiones, que cuando se demanda, los movimientos de personal de funcionarios públicos (remociones o destituciones), es preciso que se acompañe la prueba idónea que el servidor afectado por la medida, se encuentra protegido por una Ley Especial o de Carrera, que le garantice estabilidad en su cargo (presupuesto que hemos podido advertir no se cumple en el presente proceso); de lo contrario, la pretensión del actor no prospera, en vista de que los servidores públicos que ingresan al cargo por libre nominación, y que no están protegidos por estabilidad en sus cargos, están sometidos a la libre remoción de los mismos.

En el mismo orden de líneas, se advierte que el acto impugnado fue motivado por la autoridad demandada de conformidad a lo establecido en los artículos 300 de la Constitución Política de República de Panamá y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994 y que contiene el concepto del servidor público de libre nombramiento y remoción. De igual manera, se consideró que el servidor público, hoy demandante, no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo; además de que carece de inamovilidad o estabilidad por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora; cumpliéndose así con el principio de racionalidad, por lo que consideramos que no era necesario invocar una causal disciplinaria como causa de justificación para la destitución del demandante.

De igual forma, el acto demando ha sido sustentado en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994 y que **contiene el concepto del servidor público de libre nombramiento y remoción**; y es que ello es así, en virtud a la definición que la propia Ley 9 de 1994, Texto Único les asigna a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, veamos:

"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

47. **Servidores públicos que no son de carrera**. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera se denominan así:

- 1. De elección popular.
- 2. De libre nombramiento y remoción.
- 3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
- 4. De selección.
- 5. En periodo de prueba.
- 6. Eventuales.

. .

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté

93

fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan".

Asimismo, considera necesario esta Superioridad manifestar que entre las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del ramo, se encuentra la estipulada en el artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política que los faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

En ese sentido, le comprenderá a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece:

"Artículo 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción."

Es así que, de conformidad a lo anteriormente expresado, el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de la Presidencia, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021, por medio del cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento del servidor público JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO, del cargo de Asistente Administrativo I, en dicho ministerio.

En este sentido, concluimos que contrario a lo expresado por el demandante, éste quedaba supeditado a la facultad discrecional de la autoridad nominadora de nombrar y destituir al personal bajo su mando, sin necesidad de indicar causal disciplinaria alguna, ni someterla a procedimiento administrativo sancionador alguno, como lo argumenta en el concepto de violación de los cargos que invoca, tal y como lo prevé el artículo 629 del Código Administrativo, en virtud de la facultad

de resolución *ad-nutum* de la administración, razón por la cual no podría infringir las disposiciones del Reglamento Interno del Ministerio de la Presidencia.

Razón por la cual se descartan los cargos de violación sobre los artículos: 156 y 161, del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, este último que fue modificado por el artículo 6 de la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017; artículos 34, numeral 4 del artículo 52, 86, numeral 1 del artículo 155 y el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; numeral 4 del Capítulo II de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano; numeral 1 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 100 de la Resolución No. 5 de 25 de enero de 2008.

Es de señalar de igual manera, que al demandante se le brindaron las garantías del debido proceso, toda vez que la misma pudo recurrir en tiempo oportuno en contra del acto impugnado, agotando la vía gubernativa y permitiéndole el ejercicio de su defensa; subsiguientemente pudo promover la demanda contenciosa que hoy nos ocupa, por lo que no consideramos que se le haya violado el proceso administrativo, ni la estricta legalidad que reviste el acto administrativo atacado de ilegal.

El análisis que antecede permite concluir, que la acción de remoción se enmarca dentro de las facultades legales atribuidas a la autoridad nominadora, procediendo esta Sala a declarar que no es ilegal el acto impugnado.

En mérito de lo expuesto, 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 ILEGAL** el Decreto de Personal No. 127 de 19 de febrero de 2021 emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia, y su acto confirmatorio, en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, presentada por la licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en

representación de **JOSÉ ORLANDO LOPEZ BERGUIDO**, y **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE,	
	CHEN STANZIOLA
MAG	STRADA
plu _l	11 11-11-1
	Year apolalic
	11 S.
CARLOS ALBERTO VASQUEZ REYES	
MAGISTRADO	MAGISTRADO
LICDA. K	ATIA ROSAS
SECRETARIA DE	LA SALA TERCERA
CALA III DE	LA CORTE CURRENT
	LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
	EHOY 9 DE Catalon
DE 20 23	ALAS 8: 40 DE LA Lamond
	FIRMA
Para notificar a lo	s interesados de la resolución que antecede,
	cto No. 3110 en lugar visible de la
	41
Secretaría a las	and here
cie hoy	de 0014712 de 20 57
	SECRETARIA