

Entrada N°194522020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO BERROCAL ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **SILA SAAVEDRA TELLO**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N°734 DE 15 DE OCTUBRE DE 2019, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, uno (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Augusto Berrocal, actuando en nombre y representación de **SILA SAAVEDRA TELLO**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, la negativa tácita por Silencio Administrativo en relación al Recurso de Reconsideración presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019, así como la negativa tácita por Silencio Administrativo en que incurrió el Ministerio de Seguridad Pública al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración presentado. A través del Acto impugnado se decreta lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, con Cédula de Identidad Personal N°6-53-2563, en el cargo de **SUPERVISOR DE MIGRACIÓN IV**, Código N°8032030, Posición N°1681, Salario Mensual de B/.2,700.00 con cargo a la Partida N°G.001820401.001.001., contenido en el Decreto N°239 del 21 de julio de 2009.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponde.

(...)” (Cfr. f. 22 del Expediente Judicial)

Además de la declaratoria de nulidad del Acto impugnado, la demandante pretende que la Sala ordene su reintegro al cargo que desempeñaba, así como el pago de los salarios dejados de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** tenía más de diez (10) años de servicio continuo e ininterrumpido en la Institución y quince (15) años de laborar para el Estado.

Indica que a través del Acto Administrativo impugnado se le destituye del cargo que desempeñaba como Supervisor de Migración IV, siendo notificada de tal decisión en fecha veinticuatro (24) de octubre de 2019.

Al respecto, sostiene que el Acto atacado no expone causa alguna de destitución, así como tampoco hay constancia que haya sido sometida a un Proceso Disciplinario, por lo que fue destituida sin causa justificada, vulnerando así el Debido Proceso.

Finaliza indicando que la Autoridad no prestó atención a que **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** es una trabajadora de Carrera Migratoria y que, además, está amparada por el fuero de longevidad establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

En cuanto a las normas que se estiman vulneradas, la actora advierte los artículos 127, 146 (numeral 14), 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre

de 2018, que, en su orden, hacen referencia a los casos por los cuales el servidor público quedará retirado de la Administración Pública; a la prohibición de despedir sin causa justificada a los servidores públicos a los que le falten dos (2) años para jubilarse; al término de prescripción de la persecución por Faltas Administrativas; a la formulación de cargos por escrito al servidor público cuando los hechos ocurridos puedan producir la destitución directa; y, al procedimiento a seguir una vez concluida la investigación por parte de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Igualmente, estima vulnerados los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre los Principios de la Actuación Administrativa y la motivación de los Actos Administrativos; e igualmente los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994, que disponen respectivamente, que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un Procedimiento Administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la ley.

Del mismo modo, considera se han transgredido los artículos 89, 100 (literal d), 104 (numeral 6), 105, 106 y 107 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Seguridad, contenido en la Resolución N°102 de 28 de diciembre de 2011 (Gaceta Oficial N°26974-A de 14 de febrero de 2012), que se refieren, en su orden, a la aplicación de la destitución como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones; la destitución del cargo como una de las sanciones a aplicar por razón de la comisión de una falta administrativa; la tipificación de las faltas administrativas, puntualmente dentro de las faltas de máxima gravedad, el alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la presentación

del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo; la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias; el proceso de la investigación y el Informe sobre la investigación.

II. INFORME DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministro de Seguridad Pública, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°0639-OAL-2020 de 8 de septiembre de 2020, en donde manifiesta lo siguiente:

“... Que la destitución de la señora **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, tiene su fundamento legal en el artículo 300 de la Constitución Política, que establece que: ‘la estabilidad de los servidores pública (sic) en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio’; y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que establece dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción de separación del cargo por pérdida de confianza.

Que la señora **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, presentó recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019; acto que fue confirmado por el Ministerio de Seguridad Pública, mediante Resuelto N°136 de 28 de febrero de 2020, el cual resolvió *confirmar* el citado Decreto de Personal, por el cual se deja sin efecto el cargo que ocupaba la recurrente en el Ministerio de Seguridad Pública.” (Cfr. f. 43 del E Expediente Judicial).

III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1056 de 11 de agosto de 2021, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal el Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la demandante.

Argumenta el Ministerio Público que la medida adoptada por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, “... se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los

*funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que ubicaba **Sila Sisneth Saavedra Tello**, en el Ministerio de Seguridad Pública". (Cfr. f. 70 del Expediente Judicial).*

En tal sentido, indica que de la Resolución N°136 de 28 de febrero de 2020, Acto Confirmatorio proferido en misma fecha que la Acción de Plena Jurisdicción, se extrae que "*... para el momento en que la actora es desvinculada del Servicio Nacional de Migración, (...) la misma no se encontraba incorporada al Régimen de Carrera Migratoria.*" (Cfr. f. 71 del Expediente Judicial).

Advierte que la funcionaria, al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, era de libre nombramiento y remoción. Además, agrega que no se ha desatendido la motivación del Acto Administrativo.

Por su parte, en cuanto al argumento que no podía ser desvinculada por encontrarse próxima a jubilarse, señala la Procuraduría de la Administración que, "*... **Sila Sisneth Saavedra Tello, no acreditó debidamente y con apego a lo consagrado en la ley, su condición de servidora pública próxima a jubilarse; ya que no consta en autos certificación o documento idóneo expedido por la Caja de Seguro Social, en la cual se exprese tal situación...***". (Cfr. fs. 72-73 del Expediente Judicial).

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

En su escrito de Alegatos contenido en la Vista N°1440 de 13 de octubre de 2021, el Procurador de la Administración reitera la opinión expresada en la Vista N°1056 de 11 de agosto de 2021, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. A su vez, en cuanto a la actividad probatoria sostiene que, la recurrente no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial. (Véanse fojas 83-90 del Expediente)

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, la negativa tácita por Silencio Administrativo en relación al Recurso de Reconsideración presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

Por medio del Acto impugnado, se dejó sin efecto el nombramiento de **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, en el cargo de Supervisor de Migración IV; y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta los artículos 127, 146 (numeral 14), 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018.

En cuanto a la vulneración del artículo 127 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, indica que la Autoridad Nominadora solo podía destituir a la servidora pública, siempre y cuando se le comprobara que había incurrido en alguna causa que justificara dicha medida. Por su parte, en referencia a la infracción de los artículos 153, 161 y 162 de la excerta legal citada en líneas previas, advierte que para que procediera la destitución, la Entidad, por medio de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, estaba en la obligación de iniciar una investigación

sumaria, lo cual no se dio, así como tampoco se le permitió ejercer su Derecho de Defensa, y, mucho menos, se presentó un Informe final y sus correspondientes recomendaciones.

En esa misma línea de pensamiento, señala que en el Acto atacado no se imputa causal de destitución a la servidora pública, y, en consecuencia, no era posible determinar si al momento de la destitución, había caducado el término de sesenta (60) días para perseguir las faltas administrativas.

En relación con la supuesta infracción del numeral 14 del artículo 146 de la citada excerta legal, alega que **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** es una trabajadora con cincuenta y siete (57) años de edad que está próxima a jubilarse, por lo que cuenta con fuero de longevidad y no puede ser despedida sin causa justificada.

De igual manera, advierte la supuesta infracción de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, toda vez que, a su juicio, el Acto Administrativo, al afectar derechos subjetivos, debió emitirse en estricto apego al Principio de Legalidad, y en cumplimiento del Debido Proceso; sin embargo, en dicho documento no se expresan las razones por las cuales se dio por terminada la relación jurídica que vinculaba a **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** con la Autoridad Nominadora.

Asimismo, alega la vulneración de los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, porque la Autoridad Nominadora, previo a la destitución, no inició Proceso Disciplinario alguno en contra de la funcionaria. Además, señala que la servidora pública en cuestión siempre cumplió con los deberes inherentes al cargo que desempeñaba y lo preceptuado por la Ley.

Por último, en cuanto a la vulneración de las normas contenidas en el Reglamento Interno del Ministerio de Seguridad Pública, advierte que la destitución, como sanción disciplinaria, solo procede en el supuesto de incumplimiento de los deberes de funcionario o por haber incurrido en alguna

causal que ameritaba tal sanción; sin embargo, se profirió un Acto que “... *deviene en abusivo e ilegal, en la medida en que aplica la destitución, sin que previamente hubiese demostrado en un proceso disciplinario o investigación disciplinaria incoado para tal fin...*”. (Cfr. f. 17 del Expediente Judicial)

Insinúa, que la Autoridad Nominadora violentó lo establecido en el Reglamento de la Institución, toda vez que no se realizó ninguna investigación disciplinaria previo a la ejecución de la destitución, y, como consecuencia, se dejó en indefensión a la funcionaria.

Dicho lo anterior, esta Superioridad advierte que el sustento principal de lo alegado por la parte demandante, radica en que el Acto demandado es ilegal, porque el Ministerio erradamente fundamentó su decisión en que **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, sin tomar en cuenta que su destitución solo era posible luego de un Proceso Disciplinario, y que, además, no tomó en consideración que era una funcionaria amparada por fuero de longevidad.

Luego de examinados los argumentos en que se apoya la Demanda, la Sala conceptúa que no se han producido las violaciones endilgadas por la parte actora.

Conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial, **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, fue desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.

Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, con cédula de identidad personal No.6-53-2563, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le

asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora". (Cfr. f. 34 del Expediente Judicial)

De las consideraciones del Acto Administrativo impugnado se constata que, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, la remoción de la prenombrada encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la Autoridad nominadora para nombrar y remover del cargo a los servidores públicos de su elección, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

Por su parte, consta en el Antecedente, que mediante Decreto de Personal N°239 de 21 de julio de 2009, **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO** fue nombrada en el Servicio Nacional de Migración, con el cargo de Administrador II. (Cfr. f. 313-315 del Expediente Administrativo)

Asimismo, se observa que a través del Decreto de Personal N°157 de 17 de mayo de 2016, se reclasifica el cargo de la funcionaria a Supervisor de Migración IV y, además, se le hace un ajuste de sueldo. (Cfr. f. 303-305 del Expediente Administrativo)

Se constata de igual manera, que a través de las Resoluciones N°390 de 19 de octubre de 2015 y N°179-A de 18 de abril de 2016, se reconoce a **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, como servidor público de Carrera Migratoria; no obstante, mediante la Resolución N°418 de 3 de septiembre de 2019, se dejan sin efecto los Actos Administrativos antes citados, decisión que se mantuvo en la Resolución N°442 de 18 de septiembre de 2019. (Cfr. f. 334-335, 373-374 y 385-390 del Expediente Administrativo)

Igualmente, se aprecia que por medio de la Resolución N°136 de 28 de febrero de 2020, se confirma en todas sus partes el Acto Administrativo, objeto de impugnación, contenido en el Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de

2019.

Ante lo expuesto, observa la Sala que no se constata que la actora, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa, alguna carrera en la función pública o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad, por lo que la Autoridad podía dejar sin efecto su nombramiento, amparado en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

A este respecto, cabe destacar que la Sala Tercera conoció, en etapa de admisión, una Acción de Plena Jurisdicción en contra de la Resolución N°418 de 3 de septiembre de 2019, por la cual se dejaban sin efecto los Actos Administrativos que le reconocían como servidora pública de Carrera Migratoria; sin embargo, mediante Providencia de veinte (20) de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador, no admitió la respectiva Demanda, dictamen que fue confirmado por el resto de los Magistrados en calidad de Tribunal de Alzada mediante Resolución de veintinueve (29) de marzo de 2021. (Cfr. fs. 1-7 del Expediente Administrativo).

Así pues, colegimos que, al encontrarse ejecutoriada la Resolución que desacredita de la Carrera Migratoria a **SILA SISNETH SAAVEDRA TELLO**, la prenombrada debe ser considerada como una servidora pública de libre nombramiento y remoción, y, por ende, no era necesario invocar causal alguna para proceder a su desvinculación.

Observamos, de igual manera, que en el Acto impugnado se justifican, de forma clara, las razones de hecho y derecho que fundamentaron la decisión adoptada por la Entidad demandada.

Ahora bien, en cuanto a la supuesta vulneración del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la Sala no puede perder de vista que la norma que se estima infringida, textualmente hace referencia a una condición o

parámetro de tiempo: *“a los que les falten dos años para jubilarse”*. En ese sentido, resulta oportuno mencionar que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, dispone en materia de pensión de retiro por vejez, que la edad de referencia será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres.

Como vemos, el precepto que se estima transgredido, se refiere a dos (2) años para jubilarse, entendiéndose los dos (2) años antes de cumplir la edad de referencia de cincuenta y siete (57) años para optar por la pensión de retiro por vejez, en el caso de las mujeres; sin embargo, se constata en el Expediente Administrativo que la funcionaria al momento de notificarse del Acto Administrativo originario, contaba con cincuenta y siete (57) años y dos (2) meses de edad, por lo que la norma en cuestión, no le era aplicable, toda vez que su edad no se circunscribe a los parámetros de tiempo estipulados por Ley. De ello, se colige que la servidora pública no se encontraba amparada bajo tal protección legal. (Cfr. fs. 90 y 92)

Por último, en cuanto al alegado Silencio Administrativo por parte de la Autoridad, esta Superioridad considera que, aunque consta en Autos que la Entidad demandada resolvió el Recurso interpuesto en contra del Acto originario, a través de la Resolución N°136 de 28 de febrero de 2020, fuera del término de Ley; esto no ha impedido que la parte actora acuda a la jurisdicción contencioso administrativa en busca del restablecimiento de los Derechos que considera vulnerados.

En ese orden de ideas, es oportuno destacar lo que se conceptúa en la Ley 38 de 2000, sobre el Silencio Administrativo en el numeral 104 de artículo 201 de dicha excerta legal. Veamos:

"...104. Silencio Administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso

interpuesto por el particular. **De esta manera se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado." (lo resaltado es de la Sala)

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que el Acto Administrativo impugnado no infringe las disposiciones legales invocadas por el demandante; por lo que, lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal N°734 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad Pública; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**