

**Entrada N°841552020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MÓNICA ATENCIO GRIMAS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 41 DE 27 DE FEBRERO DE 2020, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, 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, tres (03) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

La Licenciada Mónica Atencio Grimas, actuando en nombre y representación de **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 41 de 27 de febrero de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.41 de 27 de febrero de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del cual se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, en el cargo de Coordinador de Planes y Programas, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

De igual manera, se pretende la declaración de nulidad del Acto confirmatorio contenido en la Resolución No. DM-260-2020 de 23 de octubre de 2020; así como el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, en el sentido que **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** sea reintegrado a la Institución, y se le reconozcan los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución hasta su reintegro y demás prestaciones.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial destaca que **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** ingresó a laborar en la Institución en fecha veintiocho (28) de julio de 2014, desempeñándose por un período de seis (6) años y dos (2) meses, hasta el veintitrés (23) de septiembre de 2020, fecha en que se le notificó el cese de sus funciones.

Que **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** no tuvo participación en un concurso de méritos dentro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; sin embargo, cuenta con derechos adquiridos de estabilidad en el cargo, al amparo de la Ley 127 de diciembre de 2013, que, si bien fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, los dos (2) años de estabilidad, referidos en la norma, se cumplieron el veintiocho (28) de julio de 2016, es decir, antes de la mencionada derogación.

Agrega que la facultad de revocar el Acto de nombramiento, con base en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, no está contemplada en el Reglamento Interno del Ministerio. De igual manera sostiene que, el funcionario nunca fue acusado, amonestado, ni se le instauró algún Proceso Disciplinario en su contra.

La parte actora advierte como disposiciones legales infringidas, el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo, que alude a la atribución del Presidente de la República de *“Remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción”*.

Igualmente, estima vulnerado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que trata sobre la estabilidad laboral de aquéllos servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual.

Asimismo, considera que se ha transgredido el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere al efecto suspensivo en que se concede el Recurso de Reconsideración.

Por último, advierte la violación del artículo 90, contenido dentro del Título V, Retiro de la Administración Pública, del Reglamento Interno de la Entidad, relativo a la aplicación de la destitución como medida disciplinaria del servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes, y por la violación de derechos y prohibiciones.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 6 a 8 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## **II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que rindiese informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°DM-0677-2020 de 14 de diciembre de 2020, explicando en lo medular que **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** fue nombrado en el cargo de Coordinador de Planes y Programas, con funciones en el Departamento de Informática de la Institución, y que, la destitución se sustenta en la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para remover al personal que no ostenta el derecho a la estabilidad laboral.

Sostiene además que el servidor público ocupaba, al momento de su destitución, un cargo de libre nombramiento y remoción, y que el mismo “... *no estaba amparado por la Ley de Carrera Administrativa, igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial*”

*que le asegure estabilidad, según se pudo comprobar en su expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo”. (Cfr. f. 20 del Expediente Judicial)*

Culmina indicando que el Debido Proceso no fue vulnerado, pues su cumplimiento con el procedimiento establecido por Ley.

### III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°1137 de 26 de agosto de 2021, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal N° 41 de 27 de febrero de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante, fundamentando su petición en lo siguiente:

“... este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, toda vez que, su remoción, 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 se ubica el recurrente en el Ministerio...

(...)

En ese orden de ideas, es pertinente indicar que la desvinculación de **Josué Isaías Garay Barrios** está sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente y de la autoridad nominadora en este Ministerio, de conformidad con la aplicación del artículo 629 del Código Administrativo...

(...)

En esa línea de pensamiento, y tal como señala la Resolución No. Dm-260-2020 (sic) de 23 de octubre de 2020, confirmatoria del acto acusado de ilegal, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral dejó sin efecto el nombramiento de **Josué Isaías Garay Barrios** del cargo Coordinador de Planes y Programas con funciones en el Departamento de Informática, con base en el artículo 794 del Código Administrativo...

(...)

Aunado a lo anterior, vale la pena destacar que **Josué Isaías Garay Barrios** no está amparado bajo el régimen especial que establece la ley de Carrera Administrativa u otra Carrera de servidor público, por tanto su posición es considerada de libre nombramiento y remoción, por esta razón, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad...

(...)” (Cfr. fs. 47 a 49 del Expediente Judicial)

De igual forma, en cuanto al pago de los salarios caídos que reclama el recurrente, estima el Ministerio Público que tal solicitud no resulta viable, al no estar dicho derecho instituido expresamente a través de una Ley.

Con posterioridad, mediante Vista Número 1525 de 1 de noviembre de 2021, la Procuraduría de la Administración presenta su Alegato de Conclusión, donde reitera la opinión vertida en la Vista N° N°1137 de 26 de agosto de 2021, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. (Véanse fojas 63-71 del Expediente Judicial)

#### **IV. 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.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal N° 41 de 27 de febrero de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; así como de la Resolución No. DM-260-2020 de 23 de octubre de 2020, Acto Confirmatorio, proferida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Por medio del Acto impugnado, se deja sin efecto el nombramiento del servidor público **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, en el cargo de Coordinador de Planes y Programas, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que la parte actora argumenta que el Acto

Administrativo impugnado quebranta el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, pues a su juicio, la destitución “... *fue hecha de manera arbitraria, ya que la misma no es considerada como funcionaria (sic) de libre nombramiento y remoción, toda vez que su cargo no forma parte del artículo 305 de la Constitución Política de Panamá y adicional a esto, en ningún momento ha mediado causa justificada prevista por la ley ni acto disciplinario que originara dicho acto de destitución*”. (Cfr. f. 7 del Expediente Judicial)

Asimismo, advierte la supuesta infracción, del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, puesto que **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** contaba con dos (2) años cumplidos de labores en la Entidad demandada, teniendo estabilidad laboral antes de que dicha Ley fuera derogada.

De igual forma, alega la transgresión del artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues al notificarse del Acto impugnado, el servidor público tuvo que abandonar el puesto de trabajo; y, luego de interpuesto el Recurso de Reconsideración en el efecto suspensivo, no tuvo opción de volver a sus labores ni devengar su respectivo salario.

Por último, insinúa la vulneración del artículo 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, toda vez que, a su juicio, la única razón de destitución concebida en el mencionado Reglamento se surte de un proceso disciplinario y, en ningún momento el funcionario fue notificado al respecto. A su vez, agrega que la discrecionalidad para destituir, no está contemplada en dicha normativa.

Reparamos pues, que el argumento central de lo invocado por la parte actora radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, porque **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS** no era un servidor público de libre nombramiento y remoción; estaba amparado por la estabilidad laboral otorgada según lo dispuesto en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; en ningún momento medió causa justificada o proceso disciplinario que ocasionara su destitución; y, se vulneró el debido proceso al no aplicar el efecto suspensivo una vez presentado el Recurso de

Reconsideración en contra del Acto originario.

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.

Esto es así, toda vez que la Administración actuó en base a la facultad discrecional de la autoridad nominadora de remover del cargo a los servidores públicos de su elección, sin necesidad de un proceso previo ni invocación de causal disciplinaria alguna.

Conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial, **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, fue destituido 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 **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, con cédula de identidad personal No.3-123-181, 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 **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”.

De las consideraciones del Acto Administrativo impugnado se constata que, contrario a lo argumentado por la apoderada judicial de **JOSUÉ ISAÍAS GARAY BARRIOS**, la remoción del prenombrado no obedece a la comisión de una falta disciplinaria, sino que encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover a los funcionarios que no gocen de estabilidad en el cargo.

Por su parte, consta en el Expediente Administrativo que mediante Decreto de Personal N°80 de 22 de julio de 2014, el Presidente de la República dispuso el nombramiento eventual en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de **JOSUÉ**

**ISAÍAS GARAY BARRIOS**, para ocupar el cargo de Coordinador de Planes y Programas, tomando posesión del mismo en fecha veintiocho (28) de julio de 2014 (Cfr. fs. 87 y 89 del Expediente Administrativo).

Observa la Sala que no se constata en el referido Expediente, que el actor, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparado por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad, por lo que la Autoridad podía dejar sin efecto el nombramiento del servidor público, amparado en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

A ese respecto, es oportuno destacar que, en reiterada jurisprudencia, la Sala ha reconocido que cuando se trate de funcionarios públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la autoridad nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa justificada o un procedimiento disciplinario para su destitución.

Ahora bien, alega la apoderada judicial del actor, la vulneración del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, el cual otorga estabilidad laboral en el cargo a los servidores públicos nombrados de forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, a los cuales no se les puede invocar la discrecionalidad para su remoción; no obstante, esta excerta legal fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, vigente al momento en que se emitió el Acto Administrativo acusado de ilegal.

Cabe señalar que, en la citada disposición, no se contempla el derecho a la estabilidad por el simple transcurrir del tiempo como lo hacía la Ley derogada; por lo que, el cargo de infracción endilgado al mencionado artículo, no está llamado a prosperar, pues no se encontraba vigente al momento de darse la terminación de la relación laboral con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

En otro aspecto, considera la parte actora que se le han vulnerado sus derechos, pues al momento de interponer el Recurso de Reconsideración, no se aplicó el efecto suspensivo al Acto en cuestión; sin embargo, debe la Sala indicar que éste se limita puntualmente al período en que se surten los recursos en la Vía Gubernativa; de igual manera, cabe advertir, que su falta de aplicación, no conlleva la ilegalidad del Acto Administrativo impugnado, pues tal desatención no incidió en la emisión de la Resolución objetada.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión 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° 41 de 27 de febrero de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su acto confirmatorio; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**