



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**

*Centro de Documentación Judicial (Cendoj)*

*Sección de Investigación y Estudio de la Legislación Judicial*

*Fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en materia  
de consumo de drogas ilícitas como causal de  
separación del cargo*

*(1995-2015)*

*Elaborado por:*

*Centro de Documentación Judicial (Cendoj)*

*Sección de Investigación y Estudio de la Legislación Judicial*

*2015*

## ÍNDICE GENERAL

| Tema   | Página |
|--|--------|
| A. Definición.   | 3      |
| B. Fallos:   | 3      |
| 1. Comunicación previa de la práctica de la prueba de consumo de drogas a los funcionarios. El análisis de consumo de drogas constituye un procedimiento eminentemente de comprobación científica. La carga de la prueba de que la ingestión de uno o más medicamentos le pueda provocar un falso resultado positivo, recae en el funcionario. Las pruebas de verificación deben hacerse el mismo día. | 3      |
| 2. El consumo de bebidas alcohólicas durante horas de trabajo.   | 5      |
| 3. La aplicación del programa de prevención y reeducación en el consumo de drogas y alcohol conforme a los parámetros de la Ley 9 de 1994, sólo es aplicable a los funcionarios de carrera administrativa.   | 7      |
| 4. Negativa del funcionario a practicarse la prueba de <i>antidoping</i> .   | 10     |

**Observación:** El presente trabajo se ha realizado tomando como insumo de análisis los fallos emitidos por la Sala Tercera y Cuarta de la Corte Suprema de Justicia desde el año 1995 al mes de mayo de 2015; no apreciándose, en la página web institucional fallos proferidos en el año 2005 al mes de mayo del año en curso, relacionados con el tema objeto de nuestra investigación.

## CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS COMO CAUSAL DE SEPARACIÓN DEL CARGO

### A. Definición:

**Consumo:** “Autoadministración de una sustancia psicoactiva.” **Fuente:** **Glosario de términos de alcohol y drogas. Editado por Organización Mundial de la Salud en 1994 bajo el título *Lexicon of Alcohol and Drug Terms*. Página 25.**

**Sustancia o droga psicoactiva:** “Sustancia que, cuando se ingiere, afecta a los procesos mentales, p. ej., a la cognición o la afectividad. Este término y su equivalente, sustancia **psicotrópica**, son las expresiones más neutras y descriptivas para referirse a todo el grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la **política en materia de drogas**. ‘Psicoactivo’ no implica necesariamente que produzca dependencia sin embargo en el lenguaje corriente, esta característica está implícita, en las expresiones ‘consumo de drogas’ o ‘abuso de sustancias.’” **Fuente:** **Glosario de términos de alcohol y drogas. Editado por Organización Mundial de la Salud en 1994 bajo el título *Lexicon of Alcohol and Drug Terms*. Página 58.**

**Drogas ilícitas o de abuso potencial:** “Son sustancias, generalmente drogas psicoactivas, que por sus efectos fisiológicos o psicológicos, o ambos, aumenta la posibilidad de que los individuos que las usan abusen de ellas y se vuelvan adictos.” **Fuente:** **Artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa. Gaceta Oficial N.º 26134 de 26 de septiembre de 2008.**

### B. Fallos:

1. Comunicación previa de la práctica de la prueba de consumo de drogas a los funcionarios. El análisis de consumo de drogas constituye un procedimiento eminentemente de comprobación científica. La carga de la prueba de que la ingestión de uno o más medicamentos le pueda provocar un falso resultado positivo, recae en el funcionario. Las pruebas de verificación deben hacerse el mismo día.

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADO POR... DEL ACUERDO N° 268-DRH-95 DE 29 DE MARZO DE 1995, MEDIANTE EL CUAL SE LE DESTITUYE DE SU CARGO DE CUSTODIO DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DE LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia.

**Sala:** Sala de Negocios Generales.

**Ponente:** Arturo Hoyos.

**Fecha:** 28 de abril de 1995.

**Materia:** Recurso de Reconsideración.

**Reseña:** “Con respecto al primer reparo pronunciado por el licenciado Wilson, la Sala debe señalarle al apoderado que incurre en un error de interpretación sobre el ámbito de aplicación del artículo 22, que diáfananamente establece que la Corte Suprema de Justicia podrá exigir la prueba de consumo de drogas en cualquier momento, mientras el funcionario ejerza el cargo, lo que indica que no necesariamente será exigible como requisito para el nombramiento sino que puede ser practicada en cualquier momento y a cualquier funcionario, sin distingo de su posición, siempre y cuando sea un funcionario del Órgano Judicial o del Ministerio Público.

Por otro lado, resulta evidente que, por la naturaleza de la prueba, la misma debe realizarse sin previo aviso con el objeto de obtener un resultado veraz sobre el posible uso o consumo de drogas ilícitas por parte del funcionario.

De allí pues, que la prueba fuera realizada a varios funcionarios del Órgano Judicial, el día 7 de marzo de 1995, sin que a ninguno de ellos se le brindara un previo aviso sobre la práctica de la misma.

Esta Superioridad observa que la prueba realizada al señor Peralta por los Laboratorios Laser Arrojó un resultado negativo por marihuana, sin embargo se obtuvo un resultado positivo por cocaína. Ahora bien, este Despacho conceptúa categóricamente que el consumo de drogas ilícitas, como es el caso de la cocaína no será permitido dentro de la Institución y que a pesar que la misma no posee los recursos para la rehabilitación que sugiere el apoderado del recurrente, existen en la República centros de rehabilitación que pueden asistir o brindarle apoyo al recurrente de ser necesario.

De igual forma la Sala manifiesta, con respecto al cuarto reparo pronunciado por el licenciado Wilson, que conforme lo establece el artículo 769, último párrafo que establecen las normas generales sobre las pruebas, la práctica de cualquier otro procedimiento de comprobación científica, constituye prueba dentro del proceso, y el análisis de consumo de drogas constituye un procedimiento eminentemente de comprobación científica.

Además, cabe señalarle al recurrente que la prueba de laboratorio constituye un indicio cierto del consumo de drogas por parte del señor Peralta y que por el principio de la carga de la prueba, el apoderado del recurrente ha debido demostrar mediante certificaciones médicas que la ingestión de uno o más medicamentos le pudo provocar un falso resultado positivo en cocaína en la prueba del día 7 de marzo de 1995 y no únicamente manifestar simples especulaciones como la posible alteración de su prueba de orina.

Luego de un exhaustivo análisis de los documentos aportados al expediente, observa la Sala que el recurrente sólo presenta a foja 6 una certificación que señala que adolece de una gastritis crónica desde 1992. Sin embargo, el galeno no menciona ningún medicamento que le haya sido dado mediante prescripción médica para la referida dolencia, ni mucho menos que tal medicamento pueda arrojar un resultado positivo en una prueba por consumo de cocaína. En ese mismo orden de ideas, puede apreciarse que el señor Peralta presenta pruebas de laboratorio por consumo de drogas de los laboratorios Omega y del propio Laboratorio Laser, fojas 8 y 9 respectivamente, ambas realizadas el día 25 de marzo del presente, o sea, 18 días después de realizada la primera prueba.

Con respecto a lo señalado en el párrafo anterior la Sala considera que estas últimas carecen de credibilidad en virtud del largo período transcurrido entre la fecha en que originalmente se practicó la prueba de consumo con resultado positivo por cocaína y las pruebas que el señor Peralta se hizo el 25 de marzo (18 días después) y que dieron un resultado negativo. A criterio de la Sala, no puede entonces pretender el apoderado del recurrente que pruebas realizadas 18 días después puedan arrojar un resultado similar al obtenido en primera instancia y que tales pruebas desvirtúen la prueba inicialmente ordenada por la Corte Suprema. La Sala desea señalarle al apoderado y al señor Peralta que tales exámenes debió haberlos realizado el mismo día en que le fue practicada la prueba ordenada por la Corte Suprema y no 18 días después, cuando evidentemente para el 25 de marzo de 1995 el señor Peralta pudo abstenerse del consumo para así obtener un resultado negativo en ambas pruebas.

La Sala de Negocios Generales en virtud de la facultad que le otorga la ley para conocer de este tipo de procesos, desea dejar plasmado su sentir con referencia a actuaciones de funcionarios judiciales, que por razón de la naturaleza del servicio que prestan y del ejemplo de probidad que deben reflejar ante la comunidad, están llamados a demostrar integridad y honestidad en las funciones que realicen, por simples que éstas sean. La Corte Suprema de Justicia está llamada a impartir y administrar justicia, de allí que los funcionarios que en ella trabajen deben poseer criterio formado y salud mental, por lo que resulta inadmisibles aceptar funcionarios que realizan actos, tales como el consumo de drogas ilícitas, como es el caso de la cocaína, que van contra todos los principios morales que deben regir la conducta humana.”

## **2. El consumo de bebidas alcohólicas durante horas de trabajo.**

### **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO POR... EN CONTRA DEL ACUERDO N° 1501 DE FECHA 19 DE NOVIEMBRE DE 1996, DICTADO POR LA SALA DE NEGOCIOS GENERALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Sala de Negocios Generales.

**Ponente:** Arturo Hoyos.

**Fecha:** 27 de enero de 1997.

**Materia:** Recurso de Reconsideración.

**Reseña:** “Una vez transcrita la parte medular del reclamo presentado por el recurrente, corresponde a esta Sala emitir sus consideraciones sobre el particular.

A criterio de la Sala, la autoridad nominadora puede terminar la relación laboral en cualquier momento, máxime si existen claros indicios de una conducta irregular en el desempeño de las labores del funcionario.

A foja 1 del cuadernillo, se aprecia oficio del señor Mario Herrera, Supervisor de Seguridad del Órgano Judicial, mediante el cual informa a la Directora de Recursos Humanos, el hecho que el señor... se ausentó de sus labores el día 31 de octubre, sin causa justificada y que otros dos supervisores lo vieron ese mismo día, aproximadamente a la 3:10 de la tarde libando licor.

Por otra parte, la Sala observa que el señor... ha sido objeto de varios llamados de atención tanto verbales como escritos, con relación a su conducta dentro del desempeño de sus labores con respecto al primer reparo pronunciado por el propio recurrente,

En el hecho cuarto de los considerandos del Acuerdo 1501 de 19 de noviembre de 1996, se señala que el señor... no es funcionario de Carrera Judicial, por lo que no está amparado por la misma.

De lo anterior se desprende que, el recurrente no posee estabilidad en el cargo, ya que la misma sólo se obtiene una vez ingresa al Órgano judicial y es funcionario de Carrera Judicial por medio del sistema de concursos y se supera el período probatorio al que se refiere el artículo 36 de las Normas Relativas a la Carrera Judicial; salvo las excepciones que contempla el párrafo segundo, artículo 271 de las normas relativas a la Carrera Judicial. Por lo tanto, el señor ... no está amparado por la estabilidad contemplada en las normas de Carrera Judicial, es decir, que el puesto que ocupaba al momento de la declaratoria de insubsistencia es de libre remoción y nombramiento, siendo ésta una facultad discrecional de la autoridad nominadora, que puede ser ejercida sin ningún procedimiento previo, máxime cuando el funcionario, por razón de la naturaleza del servicio que presta debe reflejar integridad y honestidad en la función que realiza, por simple que ésta sea.

Resulta inadmisibles, aceptar funcionarios que desdican y realizan actos, tales como el consumo de bebidas alcohólicas durante horas de trabajo.”

**3. La aplicación del programa de prevención y reeducación en el consumo de drogas y alcohol conforme a los parámetros de la Ley 9 de 1994, sólo es aplicable a los funcionarios de carrera administrativa.**

- **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA VELARDE Y ASOCIADOS, EN REPRESENTACIÓN DE..., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO N° 228 DDRH DE 19 DE OCTUBRE DE 1999, MODIFICADO POR EL DECRETO N° 288-DDRH DE 20 DE DICIEMBRE DE 1999.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia.

**Sala:** Sala Tercera.

**Ponente:** Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera.

**Fecha:** 11 de octubre de 2001.

**Materia:** Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción.

**Reseña:** “En primer término advertimos, que el texto vigente del artículo 86 literal n) del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, aplicable al señor... al momento de su destitución, tiene previsto entre las causales de remoción de sus funcionarios, el consumo comprobado de sustancias prohibidas. Nótese, que la norma actual no prevé la reincidencia en el consumo de drogas como causal de destitución, sino la simple comprobación del uso de sustancias prohibidas.

Consta, que en el negocio sub-júdice la causal quedó plenamente comprobada, no sólo con la prueba médica correspondiente, sino con la admisión de la falta por el propio funcionario ante el Comité de investigación que fue designado, conforme a la Ley 32 de 1984 y el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, para investigar su caso.

Por otra parte, la Corte ha de señalar que aunque el artículo 137 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República contempla la existencia de un programa de prevención y reeducación en el consumo de drogas y alcohol conforme a los parámetros de la Ley 9 de 1994, lo cierto es que el Reglamento Interno de la institución no sujeta la destitución del funcionario al cumplimiento previo del mencionado programa (cfr. artículo 86 ibídem), y la Ley 32 de 1984 sólo exige, como procedimiento previo a la destitución de uno de los servidores públicos de la Contraloría General, que se realice una investigación destinada a establecer la veracidad de los cargos imputados, trámite que como hemos apreciado, se cumplió en este caso.

Es importante mencionar, que aunque la Contraloría General de la República tiene previsto en su Ley Orgánica, un régimen de estabilidad para sus funcionarios, el artículo 9 de la Ley 32 de 1984 condiciona dicha estabilidad, al cumplimiento de cinco años de servicios en la

institución, ejerciendo el cargo con idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad. Según se desprende de autos, el señor ... contaba, al momento de su destitución, con menos de cinco años de servicios, (ver foja 1 del expediente administrativo adjunto), razón por la cual no gozaba de estabilidad, de acuerdo al régimen de la Contraloría General, ni consta que se encontrase amparado por el régimen de carrera administrativa, como bien lo señalara la Procuraduría de la Administración, razón por la que tampoco le sería aplicable el artículo 172 de la Ley 9 de 1994.”

- **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA JOHANA JUDITH SOZA RÍOS, EN REPRESENTACIÓN DE..., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL DECRETO N° 284-DDRH DEL 4 DE AGOSTO DE 2000, DICTADO POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia.

**Sala:** Sala Tercera.

**Ponente:** Winston Spadafora Franco.

**Fecha:** 10 de septiembre de 2002.

**Materia:** Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción.

**Reseña:** “Sobre la aplicación de los preceptos citados en la presente controversia, la Sala debe recordarle al demandante y a su apoderada que, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por esta Superioridad, la sola entrada en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa (Ley 9 de 1994), no implica que todas sus disposiciones son aplicables automáticamente a todos los entes del Estado y a sus servidores públicos. En efecto, en Sentencia de 1 de junio de 2001, la Sala expresó que para que dicha Ley surta efectos respecto de determinada entidad pública ‘se requiere de la existencia de una resolución de incorporación a la Carrera, que además detalle los procedimientos a seguir para llevar a cabo la implementación del régimen en la institución de que se trate’. Así, una vez se produzca la incorporación de la entidad pública a la Carrera Administrativa, sus servidores deben pasar por los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que les permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos (Miriam Vargas contra el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia). Sobre el mismo punto, también es consultable la Sentencia de 10 de junio de 2002: Sergio Pinilla contra el Contralor General de la República, Entrada N° 710-02).

Tales razonamientos encuentran claro fundamento, primero, en el artículo 198 de la misma Ley de Carrera Administrativa que establece que ‘La incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la administración pública a la carrera administrativa, será progresiva, y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete’, en atención al

cronograma que en su momento fijó dicha norma. En segundo lugar, la misma Ley regula en su Título IV la forma de ingreso de cada uno de los servidores públicos que pueden formar parte de la carrera administrativa (artículos 43 al 69).

En el negocio bajo estudio, la parte actora no ha demostrado que la Contraloría General de la República se incorporó al Régimen de Carrera Administrativa, ni mucho menos, que el señor... ingresó a prestar sus servicios como funcionario de carrera por el sistema de méritos, razón por la cual no resulta viable considerar que las normas de la Ley de Carrera Administrativa y del Decreto Ejecutivo N° 222 de 1997, que se citaron como violadas, tienen aplicación en el presente caso. Por tanto, procede desestimar los cargos de ilegalidad expuestos con relación a las citadas normas.

En cuanto a la infracción del artículo 9 de la Ley 32 de 1984, conviene aclarar, que en su momento esta norma otorgó estabilidad a los funcionarios de la Contraloría General de la República que laboraron en ella a satisfacción, durante un mínimo de cinco (5) años. Sin embargo, esa estabilidad no era indefinida, pues, estaba condicionada a la ocurrencia de un evento, esto es, ‘Hasta tanto se dicte la Ley de Carrera Administrativa’, hecho ocurrido el 21 de junio de 1994, cuando fue promulgada en la Gaceta Oficial N° 22,562. En otras palabras, a partir de la fecha en que este cuerpo legal entró a regir, los funcionarios de esa entidad debían ingresar al régimen de Carrera Administrativa a través de los procedimientos ordinarios y especial, según el caso, en ella instituido.

La infracción que en este caso se alega se sustenta bajo la afirmación de que el artículo 9 *ibidem* hacían aplicable al caso del señor... la Ley de Carrera Administrativa. Tal opinión no la comparte esta Sala, por las mismas razones que se expusieron durante el análisis de los anteriores cargos, en el que quedó establecido por qué las normas de la Ley 9 de 1994 son inaplicables en el presente negocio. Esas mismas razones llevan a la Sala a desestimar también este cargo.

Finalmente, la apoderada del señor... citó como violados los artículos 139 y 83 (numeral c) del Reglamento Interno de la Contraloría. Con relación a la primera norma, la parte actora nuevamente alega que debió aplicarse la Ley 9 de 1994, indicando además que se ha dejado de reconocer un derecho concebido para los funcionarios con estabilidad en el cargo. La Sala discrepa de estas alegaciones, pues, ya se ha indicado que el demandante no ha demostrado que tenía estabilidad en el cargo por haber ingresado al cargo que ocupaba mediante concurso de mérito, ni tampoco que la Contraloría General de la República haya sido incorporada al régimen de Carrera Administrativa, condiciones indispensables para la aplicación de ese cuerpo legal a la situación jurídica del demandante. Por tanto, se desestima el presente cargo.”

- **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA JOHANA JUDITH SOZA RÍOS, EN REPRESENTACIÓN DE..., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL DECRETO NO. 283-DDRH DEL 4 DE AGOSTO DE 2000, DICTADA POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia.

**Sala:** Sala Tercera.

**Ponente:** Adán Arnulfo Arjona.

**Fecha:** 10 de junio de 2002

**Materia:** Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción.

**Reseña:** “...La Corte ha dicho en ocasiones anteriores que la sola entrada en vigencia de la Ley 9 de 1994, no significa que automáticamente ésta es aplicable a todos los entes del Estado. En ese sentido, la Sala ha sentado el criterio de que para que este texto legal surta sus efectos se requiere de la existencia de una resolución concreta de incorporación a la Carrera, que además detalle los procedimientos a seguir para llevar a cabo la implementación del régimen en la institución de que se trate. Así, una vez se produzca la incorporación de la entidad pública a la Carrera Administrativa, sus servidores deben pasar por los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que les permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos..”

#### 4. Negativa del funcionario a practicarse la prueba de *antidoping*.

**DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MARCELA ARAÚZ, QUIEN ACTÚA EN REPRESENTACIÓN DE..., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL 289 DE 31 DE OCTUBRE DE 2001, DICTADO POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:** Adán Arnulfo Arjona L.

**Fecha:** 17 de marzo de 2004

**Materia:** Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción.

**Expediente:** 432-02

**Reseña:** “En dicho documento se plasma la conclusión adoptada por los miembros de la junta, de elevar ante el Ministro de Gobierno y Justicia la recomendación de destitución del

cargo del capitán ..., por violar la aludida disposición, en base a que se negó a practicarse una prueba de antidoping (sic), contraviniendo lo establecido en el Decreto 172 del 29 de julio de 1999, artículo 350 que dice que ‘la institución se reserva el derecho a solicitar pruebas de laboratorio para detectar el consumo de drogas, sin previo aviso, lo cual deberá ser acatado por sus miembros involucrados, agravando más el hecho que la orden fue dada por el señor subdirector de la Policía Nacional y por otros señores Comisionados y el oficial se mantuvo en su negativa.’”