



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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

VISTOS:

El Licenciado Joaquín Ledezma Pinto, actuando en nombre y representación de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por medio del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en esa Entidad, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

A través de la Providencia de 12 de diciembre de 2019, visible a foja 21 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I.LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, la demandante **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal No.115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del cual se resolvió lo siguiente:

"DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, con Cédula de Identidad Personal No.8-471-588, en el cargo de **JEFE DE COMPENSACIÓN, PLANILLAS Y BENEFICIOS**, Código No. 0051100, Posición No. 93663, Salario Mensual De B/. 2,000.00 con cargo a la Partida No.0.13.2.5.010.00.01.001, contenido en el Decreto de Personal No. 326 del 18 de diciembre de 2014.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer a la servidora pública las prestaciones económicas que por ley le corresponden.

ARTÍCULO TERCERO: Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación."

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, la accionante solicita a la Sala Tercera que ordene su reintegro al cargo que ocupaba junto con el pago de los salarios dejados de percibir, el décimo tercer mes y demás prestaciones económicas que haya dejado de devengar durante el tiempo que se encuentre separada del cargo.

De igual forma, solicita que se efectúe el pago de la Prima de Antigüedad, al que tiene derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 123 de 12 de mayo de 2017; y que el periodo de separación del cargo sea considerado en calidad de servicio efectivo, para los efectos de promoción, vacaciones, jubilación y demás efectos legales.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial de la recurrente sostiene que su mandante ingresó a laborar en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral el 18 de diciembre de 2014, hasta la fecha en la que se emitió el acto acusado de ilegal, periodo en el que obtuvo excelentes resultados de su gestión, desempeño y colaboración íntegra en el

Despacho Superior; reconociéndoles sus méritos por su trabajo dedicado, profesional, puntual y honesto.

Continúa explicando el apoderado judicial de quien acciona ante esta vía, que, si su representada **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** no participó en ningún concurso de méritos para ingresar a la Carrera Pública, fue porque la propia Institución no llevó a cabo tal convocatoria; sin embargo, obtuvo reconocimientos por méritos propios debido a su integridad y demás aptitudes.

En abono a lo anterior, indica que su representada se encontraba amparada por el régimen que establecía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, para los servidores públicos; disposición legal que le otorga derechos adquiridos, como lo es la estabilidad laboral en el puesto que ocupaba, al haber cumplido dos (2) años de servicio en la Entidad el 1 de octubre de 2016.

Finalmente, arguye que la discrecionalidad sobre la cual se sustenta el Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, colisiona con lo establecido en el Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tomando en cuenta que su mandante en ningún momento ha sido objeto de amonestaciones, ni se le ha instaurado un procedimiento disciplinario que amerite la destitución, lo que denota, a su juicio, que la decisión adoptada es ilegal.

II.DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

La recurrente manifiesta que, con la emisión del acto administrativo impugnado, se conculcan los siguientes preceptos normativos:

➤ El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establecía que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados de forma permanente o eventual, transitorio o contingente, con dos (2) años continuos o más, gozaban de estabilidad laboral en su cargo y solo podía ser removidos salvo causa justificada prevista por Ley;

➤ El artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indica que el Recurso de Reconsideración, una vez interpuesto en tiempo oportuno y por

persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto; y

➤ El artículo 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que señala que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

La Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante la Nota No. DM-0829-2019 de 19 de diciembre de 2019, visible a fojas 23-26 del Expediente Judicial, remitió el Informe Explicativo de Conducta, señalando que la remoción de la demandante, del cargo que ocupaba como Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios, con funciones de Abogada, en la Oficina de Asesoría Legal, se sustenta en la facultad que la Ley le otorga al Presidente de la República junto por conducto de la Ministra del Ramo para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral.

En este orden, manifiesta que **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, pues no ingresó por concurso así como tampoco se encuentra bajo el amparo de ningún tipo de fuero o condición especial que le asegure estabilidad laboral, según se puede comprobar en el Expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Entidad; razón por la que la autoridad nominadora podía revocar el acto de nombramiento con fundamento en la voluntad y discrecionalidad, según conveniencia y oportunidad.

Por último, explica que **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** no gozaba de la estabilidad laboral que concedía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, por haber sido derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y al momento de su remoción, ya no se encontraba vigente.

IV.CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 1350 de 1 de diciembre de 2020, solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Al respecto, advierte el Representante del Ministerio Público que, de las constancias procesales se infiere que **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** no acreditó previamente que se encontrara amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna Ley especial, siendo este el motivo por el cual fue desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece la facultad del Presidente de la República para remover en cualquier momento a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución disponga que no son de libre remoción.

Con base a lo anteriormente señalado, el Procurador de la Administración alega que para desvincular a la ex servidora pública no era necesario invocar causal disciplinaria alguna, ya que bastaba con notificarla de la Resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente Recurso de Reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa; y que si bien su nombramiento en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral era de carácter permanente, lo cierto es que tal condición no le otorgaba el derecho a la estabilidad laboral (Cfr. fojas 50-58 del expediente judicial).

V.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 504 de 28 de abril de 2021, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de Contestación, esbozando, medularmente, que, de las pruebas admitidas y aportadas al expediente, la actora no logró acreditar lo sustentado en su pretensión, por lo que solicita que se declare que no es ilegal el Decreto de

Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 69-75 del expediente judicial).

VI.DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos de la Demandante así como también los de la Parte Demandada, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

➤ **Competencia del Tribunal.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

➤ **Acto Administrativo Objeto de Reparación.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** en el cargo que ocupaba como Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios, en esa entidad.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado Joaquín Ledezma Pinto, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el

numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado.

En este contexto, esta Magistratura advierte que el apoderado judicial de quien recurre censura la legalidad del Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, proferido por la entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión trasgrede el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por los motivos que a continuación se exponen:

- Que a la luz de lo que establecía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, su representada gozaba de estabilidad laboral debido a que contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en la Institución demandada, cumplidos el 1 de octubre de 2016; es decir, antes de la derogatoria de la referida disposición legal;

- Que no se le concedió el efecto suspensivo al Recurso de Reconsideración promovido por su mandante, tal como lo dispone la normativa que regula el Procedimiento Administrativo General; y

- Que a su representada no se le siguió un procedimiento disciplinario, por la comisión de alguna infracción del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, siendo ésta la única forma para proceder con la destitución, pues en dicho cuerpo reglamentario no se encuentra contemplada la potestad discrecional basada en la oportunidad y conveniencia.

Así las cosas, pasaremos a hacer una revisión y análisis de los fundamentos legales así como también de los elementos probatorios allegados al Proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón a la demandante.

• Régimen de Estabilidad Laboral de los Servidores Públicos otorgado por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013.

Como primer punto, este Tribunal Colegiado considera importante aclarar con respecto a la violación del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de

2013, que establecía un régimen de estabilidad laboral para los funcionarios que contaban con dos (2) o más años de servicios continuos al Estado, que dicha excerpta fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

Bajo este marco de ideas, esta Corporación de Justicia debe señalar que la sola derogatoria de un cuerpo normativo no extingue sus efectos, ya que los mismos pueden continuar surtiéndose en el curso del tiempo, bajo lo que se conoce como la *“ultractividad de la ley”*, consistente en la aplicación de la Ley que se encontraba vigente al momento en que se dieron los hechos, aunque la norma haya sido derogada después, en función del principio *“Tempus regit actus”*.

De igual forma, una Ley derogada puede recobrar su vigencia si su contenido se encuentra reproducido en una Ley nueva, herramienta jurídica que en la doctrina se conoce como *“reviviscencia de la ley”*, consagrada en el artículo 37 del Código Civil de Panamá.

No obstante lo anterior, como quiera que **el hecho que ha dado origen a la causa que nos ocupa es la emisión del Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, ninguna de las figuras jurídicas previamente planteadas son aplicables**, toda vez que el acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad de esta Judicatura **fue proferido cuando ya se encontraba derogado** el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, por lo que tal precepto legal no es aplicable al caso que nos ocupa.

Respecto a la aplicabilidad de la derogada Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, esta Corporación de Justicia ha mantenido un criterio lineal y constante en sus pronunciamientos, tal como expondremos a continuación:

“En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala determinar la legalidad del acto impugnado, con fundamento en los cargos presentados por la parte actora, quien alega que se le desconoce el derecho a la estabilidad, por contar con más de dos (2) años de servicios continuos e ininterrumpidos laborando en la institución demandada y la subsecuente violación del debido proceso al emitir el acto administrativo impugnado, al omitirse la realización de un procedimiento disciplinario, en base a una causal de destitución establecida en la ley, debidamente comprobada en observancia de las garantías procesales que le asisten, garantizando así su derecho a la defensa.

Adentrándonos en el examen de legalidad, debemos señalar que los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada por antigüedad en el cargo, en

86

base a la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral especial para los servidores públicos del Estado.

En este aspecto, es importante destacar que la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, que lo remueve del cargo de Inspector de Aduanas I, al señor Fernando Alberto Araúz De León objeto de examen por medio de esta vía jurisdiccional, quedó ejecutoriada con la notificación, el día 12 de julio de 2018, momento en el que la Ley 127 de 2013, que aduce el actor que le otorgaba estabilidad ya había sido derogada, con la promulgación de la Ley 23 de 2017, a partir del día 12 de mayo de 2017, por lo que no es aplicable al caso.¹

Por los planteamientos previamente expuestos, se desestima el cargo de infracción del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, alegado por la demandante.

Aclarado lo anterior, de la revisión del Expediente Administrativo remitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se observa que la señora **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, mediante el Decreto de Personal No. 85 de 5 de mayo de 2011, fue nombrada en el cargo de Coordinadora de Planes y Programas en dicho Ministerio, del cual tomó posesión el 16 de mayo de 2011 (Cfr. expediente administrativo).

Posteriormente, a través del Decreto de Personal No. 326 de 18 de diciembre de 2014, **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** fue nombrada eventual en el cargo de Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tomando posesión del mismo el 27 de agosto de 2015 (Cfr. foja 19 del expediente judicial y expediente administrativo).

Conforme a los antecedentes que reposan en el Expediente de Personal de la accionante, este Tribunal no observa que **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** haya ingresado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para ocupar la posición de Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios; razón por la cual, la demandante no gozaba de estabilidad en el cargo.

En este sentido, se puede definir la estabilidad laboral de un servidor público, como la inamovilidad del cargo de la que goza un funcionario, en la que

¹ Sentencia de 25 de junio de 2019, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

se le garantice que no puede ser removido de su puesto de trabajo discrecionalmente, salvo que medie una causa justificada o previa instauración de un Procedimiento Disciplinario.

En la Administración Pública, son varios los mecanismos bajo los cuales un servidor público puede obtener estabilidad laboral, ya sea porque:

-Son funcionarios de Carrera Administrativa o demás Carreras Públicas consagradas en la Constitución, lo cual implica que su ingreso al cargo está supeditado al cumplimiento del procedimiento y requisitos especiales previstos en la Ley;

-O bien por los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo dispone; es decir, aquellos en los que la Ley reconoce un régimen de estabilidad especial u otorga una protección laboral producto de una condición inherente al servidor público, que haya sido acreditada, como lo son, por ejemplo, los fueros por enfermedad, por discapacidad, sindical, gravidez, próximo a jubilación, entre otros.

Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al momento de emitirse el acto demandado, la misma no se encontraba amparada ya sea por medio de una Ley formal de carrera o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición, en consecuencia, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral; más aun tomando en cuenta que la actora ocupaba el puesto de "*Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios*", cargo que, al ser de mando, por naturaleza de sus funciones, es de confianza.

En consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución "*ad nutum*"; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, situación que implica que la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso bajo estudio, en el que se pone de

manifiesto en la parte motiva del Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, que en lo pertinente indica:

“Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, con cédula de identidad personal No. 8-471-588, que reposa en esta entidad gubernamental, ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que la servidora pública **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.”

Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la Institución, expresó a la demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto su nombramiento, al indicársele que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 9 de 1994 “*que regula la Carrera Administrativa*”, decisión que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

Así las cosas, le compete 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.”

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES** del cargo de Jefe de Compensación, Planillas y Beneficios que ocupaba en dicho Ministerio.

En igual línea de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa, con excepción de los

regímenes especiales, los fueros o protecciones laborales que la Ley reconoce, son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente.

Sobre la materia, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado en los siguientes términos:

“...
En este sentido, se observa que el apoderado judicial de la señora LINDSAY MASSIEL ZÁRATE ROMERO señala como infringido el numeral 9, del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; no obstante, esta Superioridad no comparte el criterio expuesto por el recurrente, toda vez que la remoción de esta funcionaria del cargo que ejerció en la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover al personal subalterno de dicha institución.

Por otro lado, es importante indicar que la Ministra de Ambiente goza de la facultad de resolución ad nutum que contempla el artículo 794 del Código Administrativo que establece: ‘La determinación del período de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley’.

Por tanto, la remoción de la función pública de la señora ZÁRATE se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, para nombrar y remover al personal que se le encuentra adscrito, tal como preceptúa el numeral 11, del artículo 9 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y el artículo 794 del Código Administrativo.

En lo que respecta a la alegada infracción al artículo 36 de la Ley 38 de 2000, es preciso indicar, por un lado, que la autoridad nominadora puede declarar la remoción del cargo de un funcionario sin necesidad de motivar el acto y por el otro, que a la señora ZÁRATE se le notificó de esta decisión administrativa, contra la cual interpuso recurso de reconsideración, con lo cual se cumplió con la garantía del contradictorio.

En el caso bajo estudio, la Sala enfatiza que el ingreso de la señora ZÁRATE a la función pública se produjo sin que mediara un concurso de méritos o concurso de antecedentes, requisito esencial que le conferiría estabilidad en el cargo; por consiguiente, la decisión de la autoridad administrativa de remover a la señora ZÁRATE se efectuó porque se encuentra sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora y no se encuentra amparada en la categoría de funcionarios de Carrera Administrativa o por alguna Ley especial que le confiera estabilidad en el cargo.”²

Respecto a la facultad discrecional en la Administración Pública, en la doctrina se ha detallado lo siguiente:

“La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que **su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador**, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De ahí que

² Sentencia de 17 de febrero de 2016 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo.”³

En otro orden de ideas, debemos acotar que de una atenta lectura del Expediente Administrativo no se observaron pruebas o elementos que acreditaran algún tipo de impedimento o de acceso para la actora a su puesto de trabajo en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, durante el periodo en que se encontraba pendiente resolver el Recurso de Reconsideración interpuesto; por lo tanto, esta Magistratura considera que no se probó la infracción del artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alegado por la parte actora.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación esgrimidos por la activadora judicial en lo relativo al artículo 90 del Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, toda vez que la desvinculación de **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, tal como lo hemos explicados en párrafos precedentes, se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, conforme se observa en el considerando del acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad, de ahí que las causales de naturaleza disciplinaria contempladas en ese cuerpo normativo no sean aplicables al caso que ocupa nuestra atención.

- **Solicitud al Pago de la Prima de Antigüedad.**

Por otra parte, observa esta Judicatura que quien recurre, dentro de su pretensión solicita el pago de la prima de antigüedad; no obstante, estimamos pertinente precisar que para que dicho derecho particular pueda ser reconocido, la demandante debió solicitarlo en una acción autónoma de Plena Jurisdicción.

Al respecto, esta Corporación de Justicia debe conceptualizar que se entiende por prima de antigüedad aquella suma de dinero que recibe el trabajador por parte del empleador, al momento de finalización de la relación de trabajo,

³ Jované Burgos, Jaime Javier. Derecho Administrativo, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo. Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, 2011, páginas 151-152.

calculado en razón de una semana de salario por cada año laborado, computado desde el inicio del vínculo laboral.

Actualmente, en nuestra legislación, el derecho a la prima de antigüedad para los servidores públicos, se encuentra reconocido en el artículo 10 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, cuyo contenido dispone:

“Artículo 10. Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:

Artículo 137-B. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.”

De la norma citada, se desprende que el derecho al pago de la prima de antigüedad **surge una vez cesa el vínculo laboral** entre el servidor público y la institución, toda vez que hay una ruptura de la relación existente entre ambos, motivo por el que en una misma Acción no es congruente solicitar, primeramente, el reintegro; es decir, la reincorporación al cargo que ocupaba dentro del engranaje de la Administración Pública; y al mismo tiempo, el reconocimiento de la prima de antigüedad, la cual se deriva al momento en que **la relación laboral con el Estado ha finalizado.**

Por lo anterior, al ser pretensiones contrapuestas entre sí, no pueden ser analizadas conjuntamente, de ahí que lo viable es que dicho derecho particular sea demandado ante esta Corporación de Justicia de manera individual.

En lo que respecta al trámite a seguir para solicitar el pago de la prima de antigüedad, este Tribunal Colegiado ha puntualizado lo siguiente:

“...es menester mencionar que la ley 127 de 2013, que fuera derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, sigue manteniendo el reconocimiento del pago de la prima de antigüedad en su artículo 10, observándose que la misma no va en detrimento de los derechos adquiridos por el funcionario. La disposición en comento, es del tenor siguiente:

‘Artículo 10. Se adiciona el artículo 137-B a la Ley 9 de 1994, así:
Artículo 137-B. El servidor público permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución, desde el inicio de la relación permanente. En el caso de que algún año de servicio no se cumpliera entero desde el inicio de la relación o en los años subsiguientes, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente.’

Ahora bien, en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos, una vez agotada la vía gubernativa para reclamar el pago de la prima de antigüedad, la ley en mención no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, la Sala Tercera ha reiterado en diversas decisiones que debe seguir el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones Contenciosas Administrativas de Plena Jurisdicción, **ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular**, razón por la que coincidimos con el Procurador de la Administración que las reclamaciones de prima de antigüedad, el procedimiento será en base a lo estipulado en la Ley 135 de 1943 y por tanto **deben tramitarse en demandas separadas, por ser procedimientos distintos** y para evitar obstáculos procesales que imposibiliten decidir ambas pretensiones laborales en un mismo proceso.

No obstante, queremos señalar al demandante, que la **solicitud de prima de antigüedad, podrá ser reclamada nuevamente ante la Sala Tercera, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 135 de 1943 que se establece para las acciones Contenciosas Administrativas de Plena Jurisdicción** (agotando la vía gubernativa ante la Tesorería Municipal del Municipio de Panamá) y en el caso de que no le fuera reconocida esta prestación laboral. Lo anterior lo mencionamos toda vez que en el Decreto Personal N° 037-c/19 de 11 de julio de 2019, en su parte resolutive, en el artículo tercero del mismo, se lee lo siguiente: 'Reconocer al señor RAMSES IHIS ÁLVAREZ GOMEZ, todas las prestaciones a que tenga derecho según la normativa vigente'.

... "4

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora **YOLANNIE EDILSA NÚÑEZ OLIVARES**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.

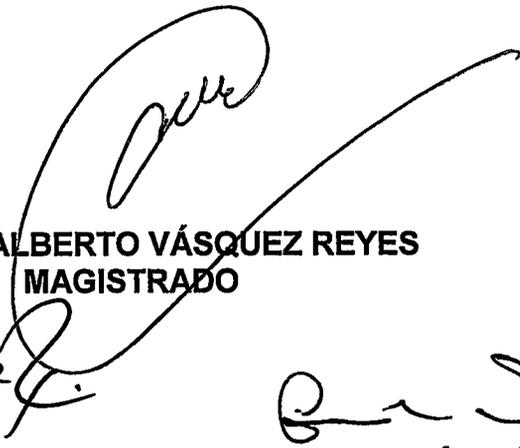
Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Personal No. 115 de 29 de agosto de 2019,

⁴ Resolución de 4 de marzo de 2020, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni acceder a las consecuentes declaraciones solicitadas.

En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera 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 No. 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo Desarrollo y Laboral, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se niegan las demás pretensiones invocadas por la demandante.

NOTIFÍQUESE,



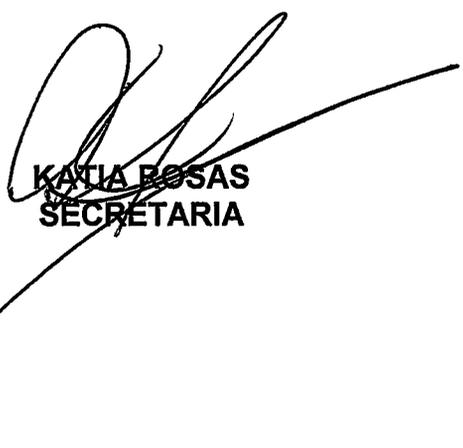
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**



**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 04 DE junio DE 2021

A LAS 9:01 DE LA mañana

Reservado de la Administración


Firma