



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

La Licenciada Mónica L. Atencio Grimas, actuando en nombre y representación de **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, 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.112 de 14 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 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 29 de julio de 2021, visible a foja 16 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 **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal No.112 de 14 de abril de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través del cual se resolvió lo siguiente:

### \*DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, con cédula y seguro social No.8-746-759, del cargo de Sub Director Nacional, posición 489, salario de B/. 1,500.00 con cargo a la partida presupuestaria No.0.14.0.4.001.01.02.001, nombrado el Decreto 27 del 2 de febrero de 2013.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer al servidor público 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 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, la apoderada judicial de la Recurrente sostiene que su mandante ingresó a laborar en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial el 2 de febrero de 2013 hasta el 21 de abril de 2021, fecha en la que se le notificó del cese de sus funciones. En dicho periodo, según alega, se desempeñó con lealtad, honestidad, eficiencia, objetividad, honradez y responsabilidad y decencia.

Continúa explicando la apoderada judicial que su representada se ha desempeñado de manera correcta y no cuenta con ninguna comisión de falta grave o amonestación por falta disciplinaria o de otro tipo dentro del departamento

institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; y, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno de dicha institución, la destitución se aplica como medida disciplinaria por reincidencia de alguna falta.

Seguidamente, 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 en 2015 más de dos (2) años de servicio en la Entidad; es decir, antes de la derogación de dicha excerpta.

Finalmente, arguye que la ex servidora, **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, mantiene bajo su cuidado como única responsable a la señora Rosaura Camargo Lorenzo, quien es su madre y dependiente, quien padece de Diabetes hace aproximadamente seis (6) años, por lo que es el único sustento de su hogar.

## **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 300 de la Constitución Política de Panamá, que expresa que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña y su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad; rigiéndose por el sistema de méritos.

➤ 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 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 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.**

El Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la Nota No. DS-AL-983-2021 de 9 de agosto de 2021, visible a fojas 18-21 del Expediente Judicial, remitió el Informe Explicativo de Conducta, señalando que mediante Decreto 27 de 2 de febrero de 2013, se nombra a **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, en el cargo de Sub Director Nacional; y mediante Certificación de 19 de septiembre de 2016, la Oficina Institucional de Recursos Humanos certifica que la prenombrada ejerce funciones de Oficial de Protocolo.

Bajo este contexto, sostiene el regente de la entidad que mediante el Decreto de Personal No. 112 de 14 de abril de 2021, se dejó sin efecto el nombramiento de la Demandante, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, que refiere a la separación del cargo por pérdida de confianza, decisión que fue impugnada y confirmada por la Resolución Administrativa No. 309-2021 de 21 de mayo de 2021.

En este orden, manifiesta que, en razón de la naturaleza de las funciones desempeñadas por **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, la misma era de libre nombramiento y remoción, ya que acarreaba un grado de confianza para con sus superiores en el manejo de información relacionada a trámites dentro de la institución; razón por la que sostienen que el acto administrativo demandado se

ciñó al cumplimiento de la normativa vigente y de los principios del Debido Proceso y Estricta Legalidad.

**IV.CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 1431 de 12 de octubre de 2021, solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No. 112 de 14 de abril de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la Accionante.

El Representante del Ministerio Público alega que la desvinculación de la Demandante se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para 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.

Bajo este orden de ideas, alega que el derecho a la estabilidad está comprendido como un principio inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública regulada por una Ley formal de carrera; y, en el caso de la Actora, **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, la misma no acreditó encontrarse amparada por 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 la facultad que puede ejercer la Administración para revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En virtud de lo anterior, el Procurador de la Administración sostiene que como quiera que la Demandante tuvo acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos, se le respetaron las garantías del Debido Proceso y derecho a la defensa, por lo que solicita se declare que no es ilegal el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 22-28 del expediente judicial).

**V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 057 de 6 de enero de 2022, 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. 112 de 14 de abril de 2021 (Cfr. fojas 38-44 del expediente judicial).

**VI. DECISIÓN DE LA SALA.**

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos de las partes, 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 Reparó.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Decreto de Personal No. 112 de 14 de abril de 2021, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO** en el cargo que ocupaba como Sub Director Nacional en esa entidad.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico en estudio, la Licenciada Mónica L. Atencio Grimas, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **CAROL**

**MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, representado 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. 112 de 14 de abril de 2021, proferido por la entidad demandada, basando su planteamiento en que dicha decisión trasgrede el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá; 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 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por los motivos que a continuación se exponen:

- En relación al artículo 300 de la Constitución, alega que fue trasgredido ya que el Presidente de la República, como máxima autoridad del Estado panameño, cuenta con facultades inherentes a su cargo; sin embargo, la aplicación de destitución de la Accionante fue hecha de manera arbitraria, sin que mediara causa justificada para ello;

- Por otra parte, argumenta que se ha vulnerado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, toda vez que su representada gozaba de estabilidad laboral porque contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en la Institución demandada, cumplidos antes de la derogatoria de la referida disposición legal;

- Respecto al artículo 170 de la Ley 38 de 2000, indica que se violó ya 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; puesto que su mandante fue notificada el día 21 de abril de 2021, y de forma inmediata la misma tuvo que abandonar el puesto de trabajo antes que se resolviera dicho medio de impugnación; y

- Que se conculcó el artículo 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, puesto que a su representada no se le siguió un procedimiento disciplinario, por la comisión de alguna infracción del Reglamento Interno de dicha institución, siendo ésta la única forma para proceder con la destitución.

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.

Previo a analizar los cargos de violación plasmados por la parte actora, debemos señalar con respecto al artículo 300 de la Constitución Nacional que tal como lo ha manifestado la Sala Tercera en reiteradas ocasiones, no es posible invocar como infringidas dentro de un proceso contencioso administrativo disposiciones de jerarquía constitucional, en vista que las mismas escapan de la atribución conferida a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo; ya que la guarda de la integridad de la Constitución es competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; razón por la que nos abstendremos de pronunciarnos respecto a dicha norma de rango superior.

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

Por otra parte, 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. 112 de 14 de abril de 2021, 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 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.<sup>1</sup>

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 Vivienda y Ordenamiento Territorial, se observa que la señora **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, mediante el Decreto de Personal No. 27 de 2 de febrero de 2013, fue nombrada en el cargo de Sub Director Nacional, cargo que ocupó hasta el momento en que fue desvinculada por medio del Decreto de Personal No. 112 de 14 de abril de 2021 (Cfr. foja 8 del expediente administrativo).

Conforme a los antecedentes que reposan en el Expediente de Personal de la Accionante, este Tribunal no observa que **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO** haya ingresado al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para ocupar la posición de Sub Director Nacional; 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 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

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

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 **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO** al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 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 *"Sub Director Nacional"*; **cargo que es de confianza atendiendo la naturaleza de autoridad que lo reviste y las responsabilidades de supervisión, vigilancia y administración que le son atribuibles, siendo ésta la razón por la que tiene una vinculación mayor con el regente y con otros servidores en esferas de mando, dirección administrativa y fiscalización de la entidad.**

Respecto a los puestos de confianza en el sector público, el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, *"Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017"*, en el artículo 2 (numeral 49) claramente define los enmarca como servidores públicos de libre nombramiento y remoción *"que no forman parte de ninguna carrera pública y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan"*.

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 el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial 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. 112 de 14 de abril de 2021, que en lo pertinente indica:

"Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, con cédula de identidad personal No. **8-746-759**, 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 la servidora pública **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad."

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 el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal No. 112 de 14 de abril de 2021, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de

**CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO** del cargo de Sub Director Nacional 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 del Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 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.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sentencia de 17 de febrero de 2016 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

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

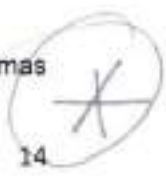
La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, 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 allí que 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.<sup>3</sup>

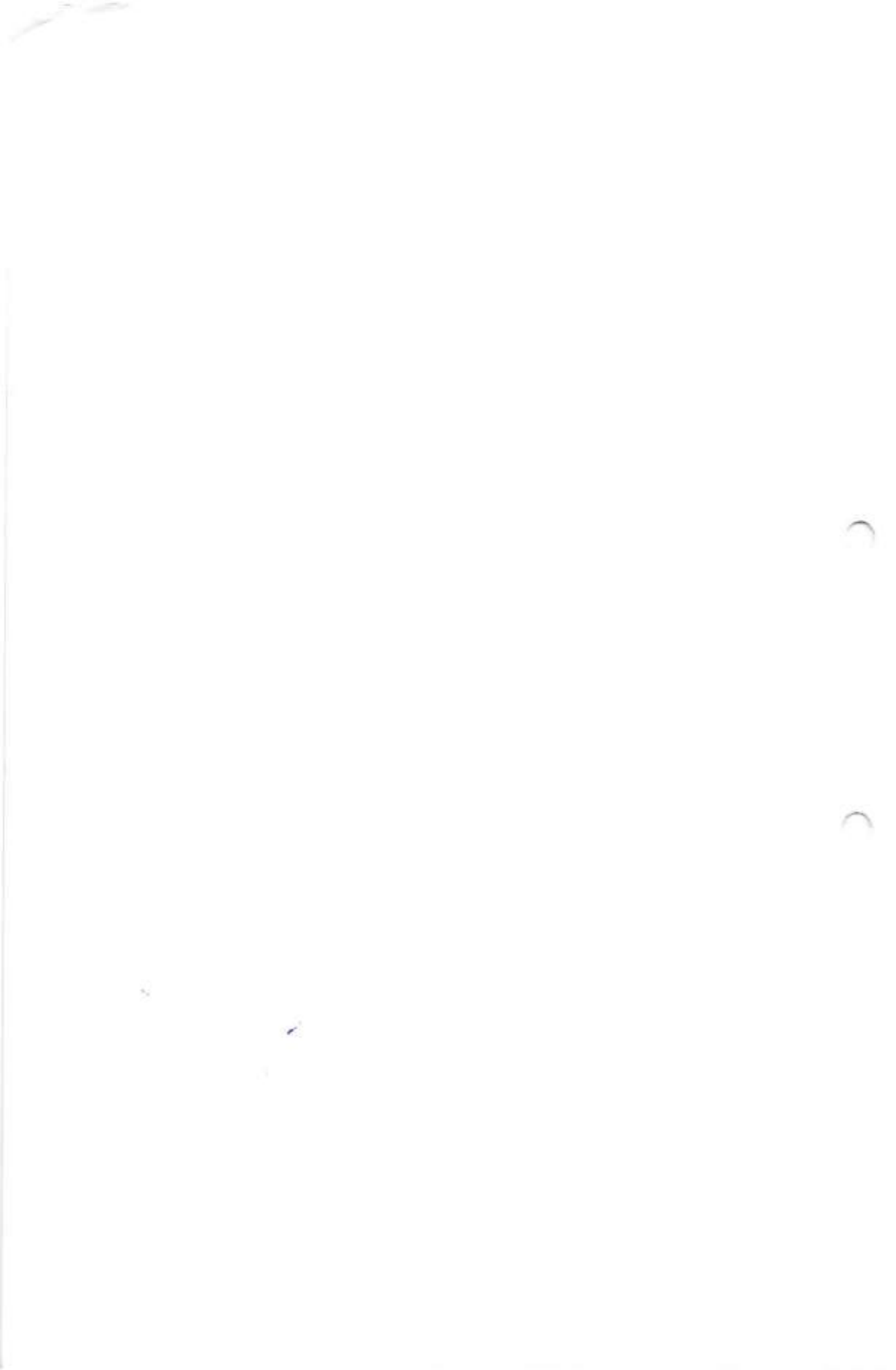
En otro orden de ideas, debemos acotar que de una atenta lectura del Expediente Administrativo no se observaron pruebas o elementos que acreditaran algún tipo de impedimento o de acceso para la actora a su puesto de trabajo en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, durante el periodo en 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 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, toda vez que la desvinculación de **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, 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.

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora **CAROL MICHAEL SAMANIEGO CAMARGO**, 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

<sup>3</sup> JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). DERECHO ADMINISTRATIVO II. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A.: Impreso en Colombia por Editorial Nomos, S.A. PAG. 151-152.





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. 112 de 14 de abril de 2021, 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. 112 de 14 de abril de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 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**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**



Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 20 DE junio DE 20 22

A LAS 8:40 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
\_\_\_\_\_  
PROCURADOR

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 1456 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la Tarde  
de hoy 16 de Junio de 2022

  
\_\_\_\_\_  
SECRETARÍA