REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Firma Forense Isthmus Legal Services, actuando en nombre y representación de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

Como ya hemos adelantado, la parte actora solicita mediante la Demanda visible de fojas 2 a 12 del Expediente Judicial, que se declare nulo, por ilegal, el acto contenido en el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, por medio del cual se resolvió medularmente lo siguiente:

> " **ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública Conny Janice Camaño, con cédula de identidad personal No. 9-218-337, en el cargo de Auditor Fiscal I, Código No.0055021, Posición No.5351, Salario Mensual de B/.1,200.00 con cargo a la Partida No.0.16.0.3.001.01.01.001, contenido en el Decreto de Personal No.20 de 16 de marzo de 2010.
> ..."

De igual manera, la demandante solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-455 de 10 de marzo de 2021, también expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, que confirma el contenido de acto administrativo primigenio.

Finalmente, y como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos impugnados, peticiona que se ordene a la Entidad demandada su reintegro en la posición que ocupaba antes de la desvinculación, con el respectivo pago de los salarios dejados de percibir y las demás prestaciones a las que tenga derecho.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

A. Antecedentes y hechos fácticos de la Demanda.

Los apoderados judiciales de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO,** inician señalando que después de transcurridos más de diez (10) años de labor continua por parte de su representada en el Ministerio de Economía y Finanzas, esta es notificada del acto que resolvió su desvinculación de la Administración Pública, en base a que según se afirmó, la funcionaria es de libre nombramiento y remoción, por no haber sido incorporada a la Carrera Administrativa.

En este sentido, manifiestan que dicha consideración no aplican a **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO,** en virtud que durante el tiempo que laboró en las Institución no fue objeto de Proceso Disciplinario, ni recibió llamados de atenciones, contrario a ello, arguyen que ejerció sus funciones con lealtad, moralidad, eficiencia, responsabilidad, honestidad, puntualidad, probidad y cuidado.

Aunado a lo anterior, señalan que su representada cumple con creces los requisitos académicos para la ocupación del cargo, previstos en el Manual General de Clase Ocupacional del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que posee además de la Licenciatura en Contabilidad, dos (2) especialidades y una (1) maestría, esta última pagada por el propio Ente Ministerial.

Por otra parte, relatan que la referida servidora pública tampoco podía ser desvinculada, toda vez que su madre posee una condición de discapacidad física que le impide valerse por sí misma, situación que era del conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, dado que tal información constaba en el Expediente de Personal de la hoy demandante desde mucho antes de su remoción del Ente Ministerial.

Por ello, afirman que disconforme con el Decreto de Personal que resolvió su desvinculación, interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto por conducto de la Resolución Administrativa No. MEF-RES-2021-455 de 10 de marzo de 2021, que decidió confirmar en todas sus partes la decisión primigenia. De ahí que considere que las resoluciones impugnadas deben ser declaradas nulas, por ilegales.

B. Normas que se estiman violadas y el concepto de la violación.

Por su parte, se observa que la petición de declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las normas siguientes:

1. Artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, conforme fue adicionado por la Ley 15 de 2016. (Dispone la imposibilidad, entre otras, de desvincular por libre nombramiento o remoción a un funcionario público con discapacidad o a su padre, madre, tutor o representante legal de éste).

Manifiestan la violación de este artículo, debido a que, según arguye, el Ministerio de Economía y Finanzas omitió que la accionante posee una

condición legal que le asegura estabilidad en el cargo, que radica en el hecho que su madre es una persona discapacitada que depende totalmente de ella. Todo lo cual, era del conocimiento de la Entidad demandada, por cuanto consta en el Expediente de Personal toda la documentación pertinente que da luces sobre la condición de su madre, inclusive afirma que reposa la Certificación emitida por la Secretaría Nacional de Discapacidad.

2. Artículos 74 y 300 de la Constitución Política (versan sobre la imposibilidad de destituir a un funcionario público sin causas previstas en la Ley y sobre las directrices generales aplicables a los servidores públicos);

Consideran la infracción de la Norma, de forma directa, toda vez que según manifiestan, no es facultad absoluta y discrecional remover a un servidor público de su puesto de trabajo, sino que tal remoción debe estar estrechamente ligada a una causal justificativa, la cual no podía ser aplicable a **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO**, puesto que siempre se desempeñó con mucha responsabilidad y no se surtió proceso disciplinario en su contra que diera lugar a la misma;

3. Artículo 34 de la Ley 38 de 2000, regula el procedimiento administrativo (Trata sobre sobre el Principio de Estricta Legalidad);

Indican que se transgredió la Norma de manera directa, por omisión, dado que, según afirman, el Ente demandado no atendió el postulado contenido en el artículo 300 de la Constitución Política que establece que la estabilidad en el cargo estará condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio, aspectos que ha cumplido a cabalidad la hoy accionante; sin embargo, fue desvinculada sin que ello se tomara en cuenta;

4. Artículo 1 de la Ley 127 de 2013, que establecía un régimen de estabilidad para los servidores públicos que se mantuvieran en funciones por dos (2) o más años;

Arguyen que se viola de manera directa la excerta, pues se desvinculó a la funcionaria pública desconociendo el régimen de estabilidad laboral que le era aplicable, al poseer más de dos (2) años en el puesto de trabajo y cumplir con las competencias suficientes para el cargo;

5. Numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo. (Versa sobre la facultad que posee el Presidente de la República de remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre nombramiento y remoción);

Estiman que la norma ha sido transgredida de manera directa, en virtud que, por una parte, cumplía con los requisitos que le hacían competente para el cargo que desempeñaba, conforme lo establece el Manual General de Clase Ocupacional del Ministerio de Economía y Finanzas, y por la otra, se encontraba amparada por el Fuero de Discapacidad como consecuencia del padecimiento de su madre; aspectos que no fueron tomados en cuenta por la Entidad cuando decidió la desvinculación de la demandante; y,

6. Artículo 794 del Código Administrativo. (Dispone que la determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo salvo expresa prohibición de la Constitución y la Ley.);

Manifiestan que esta excerta *"ha sido violada de manera directa, por el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, al expedir el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, por el cual se remueve del cargo a nuestra representada CONNY CAMAÑO, cedulada 9-218-337; por las mismas razones*

expuestas en el concepto de la infracción precedente, en virtud de que la propia Constitución Nacional en sus artículos 74 y 300 así lo contemplan".

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

De foja 58 a 63 del Expediente Judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Ministerio de Economía y Finanzas, remitido por medio de la Nota MEF-2021-30327 de 27 de mayo de 2021.

En dicho Informe, la Entidad requerida manifiesta medularmente que los actos administrativos demandados se ajustaron a Derecho.

Afirma que la desvinculación de la demandante se dio en virtud de su condición de funcionaria de "libre nombramiento y remoción", dado que no mantenía la condición de funcionaria pública de Carrera Administrativa, por ende, el concepto de destitución desarrollado en el artículo 2 del Texto único de la Ley 9 de 1994 no le era aplicable.

En lo que respecta al cargo de infracción sobre la Ley 127 de 2013, señala que dicho Cuerpo Legal fue derogado por la Ley 23 de 2017, que entró en vigencia a partir del 13 de mayo de 2017, motivo por el cual, a la fecha de desvinculación de la recurrente la norma no poseía vida jurídica.

Por otra parte, sobre los argumentos referentes al Fuero por Discapacidad alegado, en virtud de la condición de discapacidad de la madre de la ex servidora pública, indica el Ente Ministerial que conforme lo dispone la Norma, tal derecho no es extensivo a los hijos de las personas con discapacidad, ni tampoco consta que **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** sea la tutora o representante legal de su madre.

En virtud de lo expuesto, considera que el acto administrativo impugnado no reviste las características de ilegalidad que permitan la declaratoria de nulidad peticionada por la parte demandante.

120

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante su Vista Fiscal No. 1365 de 30 de septiembre de 2021, visible de fojas 64 a 71 del Expediente Judicial, solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaren que no es ilegal el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la demandante.

Para ilustrar a la Sala sobre su posición, el Representante del Ministerio Público manifiesta básicamente que el ingreso de la actora a la Institución se realizó de forma discrecional. En esos términos, también indicó que la posición ocupada por esta se encuentra excluida de la Carrera Administrativa, por consiguiente, al no haber acreditado estar amparada por algún régimen especial en materia laboral o por fuero alguno que le garantizara estabilidad laboral, resulta claro que **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** era una funcionaria de libre nombramiento y remoción.

V. ANÁLISIS DE LA SALA.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar el examen de rigor.

A. Determinación del problema jurídico.

Evacuados los trámites procesales pertinentes, procede la Sala a realizar el examen de rigor.

Las constancias que reposan en el Expediente Judicial en estudio, revelan que mediante el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas[1], notificada a **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO**, el día 4 de febrero de 2021, se le desvinculó del cargo que ocupaba como Auditor Fiscal I, bajo la motivación que era una

---

[1] Ver fojas 13 y 14 del Expediente Judicial.

funcionaria que no se encontraba amparada con la estabilidad en el cargo y que, por lo tanto, era de libre nombramiento y remoción.

Disconforme con dicha decisión, observamos que la hoy ensayante interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto por conducto de la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-455 de 10 de marzo de 2021[2], que le fue notificada el 24 de marzo de 2021, que decidió confirmar en todas sus partes el contenido de la decisión primigenia, debido a los mismos argumentos vertidos en aquella oportunidad.

Luego de ello, y como quiera que aún existe discordancia de la demandante con el criterio que sirvió de fundamento para el perfeccionamiento de su desvinculación, presentó la Demanda Contencioso Administrativa que hoy nos ocupa

En esa dirección, al revisar el libelo de la Acción promovida, se desprende que los cargos de infracción de los artículos invocados como conculcados, descansan medularmente en que, desde la óptica de la actora, el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, y su acto confirmatorio, ambos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, que resuelven su desvinculación, fueron proferidos sin que se tomara en cuenta lo siguiente:

1. Que era una servidora pública con probada competencia, lealtad y moralidad en el cargo que había ocupado por el lapso de más de diez (10) años, que además cumplía con creces los requisitos dispuestos en el Manual General de Clase Ocupacional del Ministerio de Economía y Finanzas; y,

2. Que se encontraba amparada con el Fuero por Discapacidad, en virtud de la discapacidad padecida por su madre, la cual era de conocimiento del Ente

---

[2] Ver fojas 28 a 31 del Expediente Judicial.

122

Ministerial desde mucho antes que se diera la desvinculación, puesto que en el Expediente de Personal de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** constaba la Certificación emitida por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) que acredita su condición.

Por su parte, observamos que el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante los referidos actos administrativos desvinculatorios, dejó sin efecto el nombramiento de la recurrente, aduciendo en su parte motiva que ésta no fue incorporada a la Carrera Administrativa, ni poseía ninguna otra condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo, por lo que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ya que según manifiesta el Ente Ministerial, la servidora pública no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo, el cual es inherente a los funcionarios de Carrera y a aquellos a los que una Ley especial se los asegura.

Siendo ello así, se desprende de las pretensiones de la Demanda presentada por la Firma Forense Isthmus Legal Services, actuando en nombre y representación de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO**, y de las normas que invocara, así como de la posición externada tanto por la Procuraduría de la Administración, como por el Ministerio de Economía y Finanzas, que **el problema jurídico planteado va encaminado a determinar lo siguiente:**

1) Si la desvinculación de la funcionaria en cuestión atendió los parámetros legales que rigen la materia o si por el contrario, la demandante gozaba de alguna condición que aseguraba su estabilidad en el cargo que ocupaba.

B. Sobre el Fondo de la controversia.

Cuestión previa.

Como punto de partida, resulta importante importante anotar que, en nuestro país, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue creada gracias

a la iniciativa del insigne jurista panameño José Dolores Moscote, y la misma fue consagrada en la Constitución de 1941, en atención a los artículos 190, 191 y 192.

En cumplimiento a lo dispuesto en dicha Constitución Política, se expide la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, que actualmente regula la materia Contencioso Administrativa patria.

La actual Carta Política Panameña, en su artículo 206, numeral 2, dispone lo citado a continuación:

> "**Artículo 206**. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:
> ...
> 2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los casos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal."

Por su parte, el Código Judicial en su artículo 97, establece las atribuciones propias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia:

> "**Artículo 97**. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.
>
> En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:
> ..."

Las disposiciones reproducidas, ponen de manifiesto que, en el Derecho Positivo Panameño, **el Control de la Legalidad de los actos administrativos, es competencia privativa de la mencionada Sala Tercera de esta Alta Corporación de Justicia.**

Es por ello, que los actos administrativos dictados por el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Procuraduría de la Administración, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, la Universidad de Panamá, la Caja de Seguro Social, los Municipios, así como todas las Entidades Autónomas y Semiautónomas, **pueden ser demandados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, cuando se estime que los mismos son violatorios de la Ley.**

En este orden de ideas, tenemos que este Alto Tribunal ha señalado que cuando el acto administrativo demandado se enmarca en el ámbito de la legalidad, como violatorio de las Leyes, Decretos, reglamentos, entre otros, sin que se desarrolle una explicación jurídica que demuestre que existe una infracción de un artículo constitucional, la competencia se encuentra adscrita a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en atención a los citados numeral 1 del artículo 97 del Código judicial y el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política.

En caso contrario, de ser un acto administrativo arbitrario, que en forma manifiesta acusa postulados consagrados en nuestra Carta Magna, la competencia para conocer de las pretensiones basadas en la transgresión de normas de rango constitucional es una atribución privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y no de sus Salas.

Esto, debido a que el numeral 1 del artículo 206 de nuestra Carta Fundamental, establece dicha competencia al Pleno de la Cortes Suprema de

125

Justicia, de la siguiente manera:

> "**Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:
>
> 1. **La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá**, con audiencia del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
> ..." (El resaltado es nuestro)

Por su parte, debemos anotar que el artículo 2554 del Código Judicial preceptúa dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia, la citada a continuación:

> "**Artículo 2554.** Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponderá privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:
> ...
>
> 3. De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones, y demás actos provenientes de autoridad impugnados por razones fondo o forma."

Ante los hechos expuestos, queda de manifiesto que **a la Sala Tercera no le es dable entrar a conocer respecto de violaciones situadas en el ámbito constitucional**, toda vez que, como hemos señalado sus atribuciones se encuentran circunscritas estrictamente en el plano de la legalidad, pues, corresponde al Pleno la facultad para conocer en cuanto a la inconstitucionalidad de los actos.

Ahora bien, al realizar el correspondiente análisis del Expediente sometido a nuestro estudio, esta Sala advierte que si bien, la demandante acusa la ilegalidad del acto impugnado, invoca como infringidos los artículos 74 y 300, producto de la emisión de los actos administrativos impugnados.

Es decir, **el accionante a través de esta vía en el fondo pretende que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a través del Control de Legalidad, verifique si la excerta impugnada contraviene los aludidos**

artículos 74 y 300 de la Carta Magna, lo cual no le corresponde por las razones antes expuestas, motivo por el cual estos cargos de infracción no serán valorados para emitir la Sentencia del caso.

Por otra parte, se desprende que la activadora legal también fundamenta su pretensión invocando la infracción del artículo 1 de la Ley 127 de 2013, *"Que establece un régimen de estabilidad para los servidores públicos"*; sin embargo, la lectura de los actos administrativos revela que a la fecha de su emisión, ya la referida Ley 127 de 2013, había sido derogada por el artículo 36 de la Ley 23 de 2017, por lo tanto tampoco se analizará el cargo de infracción de esta norma.

Sin perjuicio de lo anterior, **tenemos que la Demanda en estudio incluyó dentro del análisis el desarrollo del concepto de infracción de normas de rango legal, aspecto que motivó su admisión, y es en base a estas normas legales que recaerá el estudio de fondo correspondiente.**

Expuesto lo precedente, esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se aboca al estudio de la causa sometida a nuestro análisis, de la siguiente manera:

1. Sobre la condición de libre nombramiento y remoción de la actora por su falta de acreditación en algunas de las Carreras de la Función Pública.

En estos términos, el atento estudio tanto del Expediente Judicial, como de las copias autenticadas del Expediente Administrativo puestas a nuestro conocimiento, ponen de relieve que **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO,** al momento de su desvinculación, ocupaba el cargo de Auditor Fiscal I, en el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, **no se encuentra acreditado que esta fuese una servidora pública que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de méritos, o que formara parte de la Carrera Administrativa o de alguna de las Carreras determinadas en la Ley.**

Sobre el particular, este Tribunal ha apuntado en abundante jurisprudencia[3] **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una Carrera de la Función Pública, regulada por una Ley Formal de Carrera**, o se adquiere a través de una Ley Especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeta a un Procedimiento Administrativo Sancionador.**

En esta línea de pensamiento, debemos indicar, a modo de docencia y sin ánimos de realizar un Control de Constitucionalidad del acto atacado (lo cual correspondería en todo caso al Pleno de la Corte Suprema de Justicia), que nuestra Norma Fundamental aborda lo referente a la estabilidad laboral de los servidores públicos, en su Título XI, denominado "LOS SERVIDORES PÚBLICOS", indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

> "**Artículo 300**: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.
>
> **Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."** (El resaltado es nuestro).
>
> **"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.
>
> **Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.**
>
> Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro).

[3] Ver fallos de 13 de diciembre de 2019, de 20 de mayo de 2019, de 2 de enero de 2019, entre otras más.

En concordancia, destacamos que nuestra Carta Magna en su artículo 305 instituye las siguientes Carreras en la función pública conforme a los Principios del Sistema de Méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas Carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, nos permite concluir que **todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, a través de un mecanismo distinto al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, no goza de estabilidad en el cargo, salvo que existiese alguna condición especial prevista en la Ley que les asegurara dicha estabilidad.**

Por otra parte, resulta importante esclarecer que **sistemáticamente esta Sala ha dicho que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición al derecho de estabilidad**, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos, y es que, **el nombramiento con carácter de permanente implica que el funcionario público va a ocupar una posición dentro de la Estructura Institucional, sin**

129

que el nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de Carrera, o sea desvinculado de la posición, pues si el funcionario no se encuentra amparado con la estabilidad en el cargo, bien sea por régimen de Carrera o por alguna Ley especial, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento del servidor.

En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta, tal como se observa en los actos administrativos demandados, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que la referida funcionaria no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los Servidores Públicos de Carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Con el objeto de tener un mayor alcance sobre lo anteriormente planteado, nos permitimos traer a colación, entre otras, la Sentencia de 3 de julio de 2019, proferida por esta Sala Tercera, que en un caso muy similar al que ocupa nuestra atención, señaló medularmente lo citado a continuación:

> "Procede la Sala a verificar los antecedentes del caso en estudio y las pruebas admitidas en el proceso, con la finalidad de determinar si le asiste la razón a la parte actora y nos hemos percatado que la señora Vanessa Maruby Rodríguez Castillo, al momento de su destitución era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ya que no consta certificación alguna que lo acredite como un funcionario público de carrera, ni mucho menos que haya ingresado a la entidad demandada mediante concurso o sistema de méritos, además la apoderada judicial de la **parte actora no aportó ningún documento que confirmara sus argumentos en cuanto al tema del ingreso a la carrera, en el Ministerio Público**.
>
> En cambio esta Colegiatura no puede desconocer, que en los antecedentes de este proceso si hemos podido comprobar que **se cumplió a cabalidad con lo normado en el artículo 348 numeral 7 del Código Judicial, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009; ya que el demandante estaba excluido de la Carrera del Ministerio Público, por ello, era un funcionario de libre nombramiento y remoción y la autoridad nominadora estaba facultada para prescindir de su cargo, tal y como quedo establecido en el acto demandado de ilegal**.

130

Descartado los argumentos en cuanto a la estabilidad laboral que supuestamente gozaba la señora Vanessa Maruby Rodríguez Castillo, procedemos a verificar si la Resolución No. 50 de 13 de febrero de 2017, a criterio de la Sala cumplió con la debida motivación y para ello procedemos a trascribir un extracto de la misma, veamos:

> '...PRIMERO: Remover del cargo de SECRETARIO JUDICIAL III, las FISCALIAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, posición N°968, código de cargo N° 8014103, con un sueldo mensual de MIL DOSCIENTOS VEINTICINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.1,225.00), a la señora VANESSA MARUBY RODRÍGUEZ CASTILLO, con cedula de identidad de personal N° 8-716-1253.
>
> SEGUNDO: En consecuencia, se deja sin efecto el Decreto de Personal N° 90 del 22 de agosto de 2013, por el cual se nombró a la señora VANESSA MARUBY RODRÍGUEZ CASTILLO, como SECRETARIO JUDICIAL III, en las FISCALIAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la Resolución No. 169 del 31 de agosto de 2016, donde se le asignan funciones como FISCAL ADJUNTO.
>
> TERCERO: Reconózcase todas las pretensiones laborales a las que tiene derecho.
>
> CUARTO: La presente Resolución rige a partir de su notificación.
>
> QUINTO: Esta Resolución es susceptible de Recurso de Reconsideración.'

Del extracto en mención y de la revisión integra de la Resolución No. 50 de 13 de febrero de 2017, podemos concluir que la misma estuvo debidamente motivada, pues contiene los siguientes supuestos: 1) se hace una breve relación sobre los hechos que dieron lugar a que el funcionario se encontrara desprovisto de los derechos que otorga el régimen de Carrera en el Ministerio Público; 2) se hace una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional; y 3) se señalan los motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión y los recursos que tenía a su alcance la funcionaria para impugnar la decisión de la entidad que emitió el acto hoy atacado de ilegal.

...

Por ende, **la Sala concluye que la Resolución N°50 de 13 de febrero de 2017, ni su acto confirmatorio, infringen el artículo 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, alegada por la demandante, al haber quedado comprobado fehacientemente en el expediente judicial y en los antecedentes de este proceso (expediente administrativo), que la accionante no era funcionaria de carrera en el Ministerio Público, por lo que solo nos resta declarar la legalidad del acto demandado, y negar el resto de las pretensiones de la parte actora**, a lo que nos avocamos."

Así las cosas, **como quiera que CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO, no demostró ser una funcionaria que ingresó a su cargo mediante un**

131

concurso de méritos, o que formara parte de alguna de las Carreras enunciadas en párrafos anteriores, en principio, no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de Carrera, a no ser que hubiere logrado acreditar una condición especial prevista en la Ley que impidiera que su desvinculación se diera por la facultad discrecional que posee la autoridad nominadora.

En estos términos, resta evaluar otro aspecto abordado por la amparista y que guarda estrecha relación con el hecho que, según afirma, la Autoridad acusada no tomó en consideración que a su madre le aqueja una Discapacidad, situación que le otorga el Fuero por Discapacidad a su persona.

2. Sobre el Fuero por Discapacidad que ampara a la actora, en virtud de la condición de Discapacidad padecida por su madre.

Al respecto, cabe acotar que de acuerdo a la doctrina especializada, el denominado Fuero por Discapacidad, es una garantía laboral o protección que gozan los trabajadores de no ser despedidos injustificadamente por el empleador por razón de una discapacidad física o mental.

Al igual que otros fueros, como el de la maternidad, el sindical o el dado por enfermedad, el trabajador amparado por el Fuero de Discapacidad no podrá ser despedido o desmejorado en sus condiciones de trabajo, sin causa justificada. Es decir, que ante esta prerrogativa la destitución solo procede, siempre y cuando quien goce del fuero sea destituido luego de llevado a cabo un Procedimiento Disciplinario, en el que se compruebe su comisión de una falta cuya sanción sea dicha medida.

El objetivo primordial de esta medida de protección está enfocado en evitar que el empleador pueda tomar represalias contra aquellos trabajadores que vean disminuida su capacidad laboral como consecuencia de su discapacidad, procurando con ello que esta calidad de trabajadores se ubiquen

132

en una situación de inferioridad respecto de otros que no se encuentren en dicha condición.

En este punto, debe tenerse presente que el Pleno de esta Corte Suprema al referirse al tema[4], ha señalado que el fundamento constitucional del establecimiento del Fuero por Discapacidad responde al *"principio de no discriminación"* consagrado en el artículo 19 de nuestra Norma Fundamental que preceptúa que *"... no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento,* ***discapacidad****, clase social, sexo, religión o ideas políticas".*

Como vemos, esta norma, si bien protege a *prima facie* el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y consigna al Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias, refiere también a una serie de factores que el Constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, entre las que se encuentra "la discapacidad".

Se entiende entonces que, frente a estos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posición de desventaja frente a otras. Es por ello, que la protección especial a favor de las personas con discapacidad se ubica dentro de lo que doctrinalmente se conoce como garantías diferenciadas que, de acuerdo al autor Gerardo Pisarello[5] *"son aquellas que se establecen a favor de los más débiles y son una modalidad de las denominadas acciones positivas moderadas, que buscan, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre distintos grupos o géneros de la sociedad."*

---

[4] Ver Sentencias de 11 de octubre de 2010, 10 de junio de 2011, 12 de noviembre de 2014, 18 de julio de 2016, 16 de noviembre de 2018, entre otras.

[5] En su obra "Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción", Editorial Trotta, Madrid, p. 118.

133

Para el destacado autor David Jiménez Glück[6] *"son aquellas normas que diferencian entre colectivos socialmente beneficiados y desfavorecidos y tienen como finalidad luchar contra la situación de desigualdad material de estos últimos. Las tres características principales de este tipo de medidas son: a) la medida divide a la sociedad en colectivos cuya desigualdad se manifiesta desde un punto de vista grupal, esto es, tiene como fundamento la igualdad material entre colectivos; b) la medida tiene como finalidad compensar la desigualdad material que los beneficiados por la norma sufren desde un punto de vista colectivo; y c) el rasgo que determina la diferenciación es la característica que los cohesiona como colectivo y por la que se identifica y discrimina socialmente a los miembros del mismo (ej.: el sexo, la raza, etc.), característica que explícita o implícitamente...se recoge en la Constitución como rasgo especialmente sospechoso"*

En nuestra legislación, la protección legal del Fuero por Discapacidad se encuentra contenida en el artículo 43 y en el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 y la Ley 43 de 6 de junio de 2017, cuyo tenor literal pasamos a reproducir a continuación:

> "**Artículo 43. El trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto**, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional. De igual forma, tendrá derecho a la adaptación del puesto de trabajo que ocupa dentro de la empresa o institución. Cuando el puesto de trabajo no pueda ser readaptado, el trabajador deberá ser reubicado de acuerdo con sus posibilidades y potencialidades, sin menoscabo de su salario."
>
> "**Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido** ni desmejorado en su posición o salario, **salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.**
>
> **En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.**

---

[6] IMÉNEZ GLÜCK, David, "Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional", Editorial Bosch, Barcelona, 2004, f. 316.

> Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.
>
> Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio." (El resaltado es nuestro).

Las normas referidas, **evidencian el establecimiento de un régimen especial de estabilidad para el trabajador, padres, madres, tutor o el representante legal de éste, cuya discapacidad laboral haya sido diagnosticada por autoridades competentes**, situación que implica que quien se vea beneficiado de dicho fuero, gozará de estabilidad laboral y no podrá ser removido del puesto ocupado, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral o si el funcionario ocupa un cargos considerados como "de confianza".

En este sentido, resulta preciso anotar que el régimen especial de estabilidad para el trabajador, padres, madres, tutor o el representante legal de una persona con discapacidad laboral no es automático, sino que se encuentra supeditado a la existencia de una certificación a su favor emitida, ya sea por la Secretaría Nacional de Discapacidad, el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social.

Y es que, la atenta lectura del artículo 43 de la Ley de equiparación de oportunidades no deja dudas al respecto, pues se desprende que el beneficio del Fuero por Discapacidad solo puede producirse si previamente la Discapacidad ha sido diagnosticada a través de la correspondiente evaluación, de ahí a que la norma indique taxativamente que *"El trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto"*.

135

Ahora bien, al realizar el estudio correspondiente a la presente causa advertimos, en primer lugar, que se observa a foja 68 del Expediente de Personal de la accionante, que reposa en el Ministerio de Economía y Finanzas, la Nota 036-012 de 7 de marzo de 2012, proferida por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), a través de la cual se certifica que la señora Peregrina Camaño Esclopis es una persona con discapacidad, que amerita de las atenciones de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO,** con quien convive y que hasta la fecha de la emisión dicha misiva, funge como su responsable.

Del mismo modo, reposa a foja 63 del referido Expediente de Personal, certificado de Nacimiento, expedido por el Tribunal Electoral, a través del cual queda consignado que **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** es hija de la señora Peregrina Camaño Esclopis.

Por su parte, reposa a foja 215 del Expediente Administrativo, Poder General de Representación otorgado por la señora Peregrina Camaño Esclopis, a favor de su hija, la hoy demandante, a través del cual le confiere las siguientes facultad de representarla legalmente en todo el territorio nacional ante cualquier entidad pública y privada de la naturaleza que sea, así como para *"aperturar y cerrar cuentas bancarias, solicitar y recibir documentos de identidad personal, solicitar y recibir certificaciones, solicitar y recibir documentos de identidad personal, solicitar y recibir medicamentos, solicitar los beneficios de programas sociales y retirar o recibir el pago de los mismos, ya sea a través de cheques, dinero en efectivo o mediante tarjeta de débito y administrarlos; cambiar cheques bancarios; realizar retiros y depósitos de dinero o activos en mis cuentas bancarias, celebrar cualquier acuerdo o contrato a mi nombre, y en fin realizar cualquier otro trámite administrativo en la que se requiera mi presencia, así como firma y/o consentimiento."*

También reposa a foja 214 del Expediente Judicial, la Nota de 5 de febrero de 2021, autenticada por Notario Público, suscrita por la señora Peregrina Camaño Esclopis, dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la cual la suscribiente certificó y reafirmó que **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** es su representante legal y depende totalmente de ella, en lo económico, salud y alimentación, dado que vive en su residencia y es ella quien está a cargo de su cuidado.

Lo planteando en los párrafos anteriores, revela con meridiana claridad que la hoy demandante ha acreditado ser hija y Representante Legal de la señora Peregrina Camaño Esclopis, quien es una persona con discapacidad, y que ello era de pleno conocimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que en el Expediente de Personal de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** que ella comunicó oportunamente su condición, es decir, antes del perfeccionamiento de su desvinculación, entiéndase esta, previo a la emisión de la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-455 de 10 de marzo de 2021.

En estas circunstancias, resulta comprobado que la funcionaria pública demandante se encuentra amparada con el Fuero por Discapacidad, en virtud de la condición de discapacidad padecida por su madre y representada legal, la cual era del pleno conocimiento de la Autoridad Nominadora, motivo por el cual quedan acreditadas las infracciones del artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, así como del numeral 18 del artículo 629 y el artículo 794 del Código Administrativo, argumentadas por la accionante, al evidenciarse que la desvinculación efectuada por la Entidad Pública desatendió los lineamientos preceptuados en nuestro ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, lo procedente es decretar Nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 20 20, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, que resolvió la desvinculación de **CONNY JANICE**

1371

CAMAÑO CAMAÑO, así como su acto confirmatorio, y en esos términos nos pronunciaremos.

Sobre la imposibilidad del pago de salarios caídos.

Finalmente, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la demandante, consideramos que es improcedente, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, sólo pueden ser reconocidos a favor de los servidores públicos, los derechos contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

Dicho de otra forma, para que pueda hacerse valer el pago de los salarios caídos, 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, está llamada a prosperar, siempre y cuando exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso.

Siendo ello así, del examen integro de todas las circunstancias y elementos que rodean el presente Expediente, se debe señalar que el Ministerio Economía y Finanzas no cuenta con una Ley formal que autorice este tipo de pretensiones, ni tampoco se observa que la Ley 42 de 1999, conforme fue modificada, contemple el pago de salarios caídos, razón por la cual se no puede acceder a los mismos.

En atención a lo esbozado en líneas precedente y como quiera que la demandante tampoco se encontraba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, no es procedente que se acceda a su pretensión respecto al pago de los emolumentos dejados de percibir desde que fue destituida del cargo.

1387

Como consecuencia de lo anterior, y dada la revocatoria del Acto Administrativo atacado, lo procedente es el reintegro, a la mayor brevedad, de **CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO**, al cargo que ocupaba en el Ministerio de Economía y Finanzas al momento de su destitución, a menos que acepte otra posición análoga en jerarquía, funciones y remuneración.

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 ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 773 de 31 de diciembre de 2020, así como la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-455 de 10 de marzo de 2021, ambos actos administrativos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo tanto, **ORDENA EL REINTEGRO DE CONNY JANICE CAMAÑO CAMAÑO** al cargo que ocupaba en dicho Ente Ministerial al momento de su destitución, a menos que acepte otra posición análoga en jerarquía, funciones y remuneración y **NO ACCEDE** al pago de salarios caídos.

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
NOTIFIQUESE HOY 24 DE agosto DE 2022
A LAS 8:42 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2550 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 23 de agosto de 20 22

SECRETARIA