REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, ocho (8) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

A través de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, se procedió a destituir a la servidora público BÉLGICA PINZÓN, en el cargo que ocupaba como SECRETARIA I en el Ministerio de Ambiente, en virtud de ser una exfuncionaria de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de la confianza conllevaba la separación del cargo que ocupaba.

Por medio de la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021, el Ministerio de Ambiente, procedió a resolver el recurso de Reconsideración presentado, y a través de dicho acto decidió mantener en todas sus partes el contenido del acto administrativo originario (Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021).

Frente a la decisión adoptada por la Autoridad Nominadora, el demandante acude a través de apoderado judicial el día 12 de mayo de 2021, ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a fin de interponer formal Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, a partir de la cual se solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I.- ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA:

En el libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora, el Licdo. JORGE MORALES RODRÍGUEZ ha indicado que la señora Bélgica Pinzón ingresó como personal transitorio a la antigua Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), el 3 de mayo de 2013, mediante Resuelto Interno No.211-2013 de 2 de mayo

de 2013, Posición No.75021, con funciones en la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Aproximadamente un (1) mes y veinticinco (25) días de haber ingresado, la recurrente fue traslada a la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental de la Entidad demandada, con funciones de Soporte Técnico. Mediante Resuelto No.307-2014 de 18 de agosto de 2014, fue nombrada permanente en la Posición No.90098, como Secretaria I, con funciones de Técnico de Soporte, en la Oficina de Informática (antes Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental) del Ministerio de Ambiente (antigua Autoridad Nacional de Ambiente).

Mediante Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, se crea el Ministerio de Ambiente, como entidad rectora del Estado en materia de conservación, protección, preservación y restauración del Ambiente, instrumento legal a través del cual se adscribió a dicho Ministerio, a todo el personal de la antigua Autoridad Nacional del Ambiente, con todas las obligaciones y atribuciones que tenían en ese momento, y las que le asigne las leyes, los reglamento o el ministro, tal y como lo establece el artículo 83 de la Ley 8 de 2015.

Que el artículo 3 de la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, dispone que el Ministerio de Ambiente, estará bajo la dirección de un Ministro, quien, entre otras, tiene la función de nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas, de conformidad con el numeral 8 del artículo 7 Ibidem.

Después de más de seis (6) años de estar prestando de manera continua e ininterrumpida servicios en el Ministerio de Ambiente (antes Autoridad Nacional de Ambiente), y sin mediar razón o causal alguna, el 8 de febrero de 2021, el Ministro de Ambiente mediante Resolución No.0047-2021, resolvió: "ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN, con cédula de identidad Personal No.8-372-665, en el cargo de SECRETARIA I, con funciones de Técnico de Soporte, Posición No.90098, Salario Mensual de B/. 1,000.00.". En evidente transgresión a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 8 de 2015.

Al expedir la Resolución No.0047-21, la autoridad demandada, no establece las razones de hecho y de derecho que la llevaron a tomar la decesión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, tal y como lo exige la ley, ya que si bien el acto impugnado contiene cinco (5) considerandos, en ninguno de ellos, expone o explica los elementos o razones tácticas que consideró encuadraban con la realidad de la demandante que desvinculó laboralmente de la Entidad donde laboraba, más bien, se circunscribió a calificarla como una servidora pública bajo la categoría de libre remoción,

y además, carente de confianza, y esta aseveración, por sí sola, de ningún modo puede estimarse como una debida motivación del acto recurrido.

La indebida motivación de la resolución cuestionada, ha puesto en estado de indefensión a nuestra representada, toda vez que al no tener conocimiento de los hechos, razones o justificaciones que tuvo la autoridad demandada para proceder a dejar sin efecto su nombramiento, mal ha podido ejercer, tanto en la vía gubernativa como en la Contenciosa Administrativa, su pleno derecho a defensa, y el derecho a aportar las pruebas que pudieran refutar las consideraciones atribuidas en el acto impugnado, lo cual constituye una transgresión al debido proceso.

La resolución impugnada en la que se resolvió "Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN", fue expedida por la autoridad demandada, sin mediar trámite o procedimiento disciplinario alguno, sin haberle brindado la oportunidad a la parte actora de ser escuchada, presentar pruebas en su favor y sin que la resolución recurrida estuviese debidamente motivada, lo que constituye una clara violación a las garantías de la demandante.

Si bien al momento en que la autoridad demandada resolvió "Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN", la misma ocupaba el cargo de Secretaria I, lo cierto es que nuestra representada siempre ejerció las funciones de Técnico de Soporte en Oficina de Informática Sección de Infraestructura Informática y Soporte Técnico, por lo que en razón de las funciones que desempeñaba en el cargo que ocupaba, la misma no se encontraba adscrita al Despacho Superior, por lo cual no se enmarca dentro del servidores públicos a los cuales le es aplicable el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

En tiempo oportuno promovió Recurso de Reconsideración contra la Resolución No.0047-2021 de 9 febrero de 2021, reconsideración esta que fue resuelta mediante Resolución No.0093-2021 de 25 de febrero de 2021, confirmando en todas sus partes del acto impugnado.

La Resolución No.0093-2021, fue notificada personalmente a la demandante el 16 de marzo de 2021, agotando la vía administrativa, por tanto, la presente demanda se interpone dentro del término de ley, es decir, dentro de los sesenta (60) días, de allí la viabilidad de la misma.

II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

A criterio de la parte demandante, el acto administrativo demandado (Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021), y su acto confirmatorio (Resolución DM No.

0093-2021 de 25 de febrero de 2021), ambos emitidos por el Ministerio de Ambiente, ha vulnerado las siguientes disposiciones.

1.- Se ha violado lo consagrado en el **artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Gaceta Oficial 24,109 de 02 de agosto de 2000), que dispone:

> *"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía y celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan por el cumplimiento de esta disposición.*
>
> *Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad, eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."*

La norma antes transcrita fue violada de manera directa por omisión, porque la autoridad demandada expidió la resolución contentiva del acto administrativo impugnado que resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la demandante, sin la debida motivación, es decir, sin ofrecer una explicación de los razones de hecho y derecho que la llevaron a tomar la decesión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, tal y como lo exige la ley, ya que si bien el acto atacado contiene cinco (5) considerandos, en ninguno de ellos, expone o explica los elementos o razones tácticas que consideró encuadraban con la realidad de la demandante que desvinculó laboralmente de la Entidad donde laboraba, más bien, se circunscribió a calificarla como una servidora pública bajo la categoría de libre remoción, carente de confianza, sin alcanzar explicar en qué consistió la supuesta pérdida de confianza, por lo que no realizó una debida motivación que permitiera a la parte actora conocer el o los hechos concretos que derivaron en su desvinculación de la Administración y así poder contradecirlos, lo cual evidentemente constituye una clara violación al debido proceso administrativo.

También se vulneró la norma arriba transcrita porque el Ministerio de Ambiente dictó la resolución cuestionada, sin mediar trámite o procedimiento disciplinario previo, sin escuchar a la parte actora y sin brindarle la oportunidad de conocer el o las razones de hecho y derecho en las que se sustenta la decisión de dejar sin efecto su nombramiento, lo que limitó su derecho de defensa y a presentar pruebas de descargos a su favor para contradecir el acto impugnado, lo que constituye una clara violación a la garantía del debido proceso.

2.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Gaceta Oficial 24,109 de 02 de agosto de 2000), que dispone:

> *"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:*
> *1. Cuando así este expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
> *2. Si se dictan por autoridades incompetentes;*
> *3. Cuando su contendido sea imposible o sea constitutivo de delito;*
> *4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal."*

La norma antes transcrita fue violada de manera directa por omisión, porque la Autoridad Demandada expidió la resolución que resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la demandante, incumpliendo los presupuestos establecidos en la Ley, ya que la resolución impugnada no ha sido debidamente motivada, fue expedida sin haber realizado un procedimiento disciplinario sancionador, y sin escuchar previamente a la afectada, lo que constituye una evidente transgresión a los tramites fundamentales que implican una violación al debido proceso administrativo.

3.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **numeral 1 del artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Gaceta Oficial 24,109 de 02 de agosto de 2000), que dispone:

> *"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho, los siguientes actos:*
> *1.- Los que afecten derechos subjetivos;*
> *2.- Los que resuelvan recursos,*
> *3.- Los que se separen del criterio segundo en actuaciones procedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y*
> *4.- Cuando así se disponga expresamente por la ley."*

La disposición transcrita, fue infringida en concepto de violación directa por omisión, porque el acto impugnado, a pesar que afecta derechos subjetivos de la demandante, no está debidamente motivado, ya que hace una transcripción del contenido de disposiciones constitucionales y legales, luego de lo cual se limita anunciar que la accionante no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, y que la confianza que la autoridad nominadora depositó en ella, ya no existe, sin brindar una explicación congruente, clara y precisa de los aspectos de hecho que consideró justificados para adoptar su decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la demandante, es decir, no alcanza a explicar ¿cuál ha sido la conducta que ha realizado la señora Bélgica Pinzón contraria a la Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente que a criterio de la Entidad sancionadora justificó la supuesta pérdida de confianza subsecuentemente, su

desvinculación de la administración; lo cual de ningún modo puede constituir una debida motivación.

4.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **segundo párrafo del numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000** (Gaceta Oficial 24,109 de 02 de agosto de 2000), que dispone:

> *"Artículo 201: Los siguientes términos utilizados en esta ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:*
> *Acto Administrativo: Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.*
> *Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales; competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes, y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión..."*

La disposición legal arriba transcrita fue infringida de manera directa por omisión porque la autoridad demandada expidió la resolución impugnada, careciendo de un elemento indispensable para la formación del acto administrativo, como lo es la motivación o explicación razonada de los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la demandante, pues, se limitó a calificarla como una servidora pública bajo la categoría de libre remoción, carente de confianza, sin alcanzar a explicar los elementos o razones tácticas que consideró encuadraban con la realidad de la demandante que desvinculó laboralmente de la Entidad donde laboraba, y sin ofrecer un razonamiento ¿en qué consistió la supuesta pérdida de confianza?, por lo que no realizó una debida motivación que permitiera a la demandante conocer el o los hechos concretos que derivaron en su desvinculación de la Administración, limitando su derecho a una efectiva defensa.

Siendo la motivación un elemento esencial para la formación del acto administrativo, la autoridad demandada no podía soslayar la exigencia de la debida motivación, más aun tratándose de una decisión adoptada inoída parte que afecta derechos subjetivos; por cuanto que, no solo se incumple con la garantía del debido proceso al que están llamadas observar todas las autoridades, sino que coloca en total estado de indefensión a la demandante, al desconocer ésta las razones o hechos tácticos por las cuales se dictó la resolución que dejó sin efecto su nombramiento en la Entidad donde laboraba, restringiendo con esa omisión, el pleno ejercicio del derecho de defensa.

5.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por comisión el **numeral 8 del artículo 7 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015** (Gaceta Oficial Digital No 27749-B, viernes 27 de marzo de 2015), que dispone:

> *"Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:*
> 1. *Dirigir y administrar el Ministerio.*
> 2. *Elaborar las propuestas de presupuesto y el plan anual de actividades.*
> 3. *Ejecutar las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos de competencia del Ministerio.*
> 4. *Representar a la República de Panamá ante los organismos regionales e internacionales de ambiente y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores las acciones de seguimiento y cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre ambiente relativos a su competencia, aprobados y ratificados por la República de Panamá.*
> 5. *Dirigir y coordinar el Sistema Interinstitucional de Ambiente, así como la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente y las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales de Ambiente.*
> 6. *Delegar funciones.*
> 7. *Autorizar los actos, operaciones financieras, contratos o transacciones con personas naturales o jurídicas para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Ambiente.*
> 8. *Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas..."*

El numeral 8 del artículo antes transcrito, ha sido violado de forma directa por comisión por el acto impugnado, toda vez que disponiendo éste, concretamente en el artículo primero "Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN, con funciones de Técnico de Soporte.", se está apartando del texto de la norma legal y adicionando una figura que no está expresamente contemplada en el citado numeral 8 del artículo 7. La literalidad del resuelto primero de la Resolución impugnada, al emplear la expresión "Dejar sin efecto el nombramiento...", deja ver que la Autoridad demandada en el ejercicio de potestad sancionadora ha excedido sus atribuciones al introducir una figura para dar por terminada la relación laboral con la Administración, ajena y distinta a la ya recogida en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 8 de 2015.

Si lo pretendido por la Autoridad demandada era desvincular a la demandante de la Entidad donde laboraba, lo que procedía, previa comprobación de falta cometida, era removerla, pues, el ejercicio de la facultad de remoción establecida en el citado artículo 7, exige la comprobación de falta disciplinaria, para adoptar las acciones de personal, independientemente que sea o no de funcionario de libre y remoción, ya que en ese sentido la norma no hace distinción alguna.

De esta forma, se acredita la infracción al texto legal antes citado, pues pretendiendo aplicar o sustentarse en su texto, que es claro, la resolución atacada desconoce la condición de comprobación de falta disciplinaria que la ley recoge.

6.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por comisión el párrafo referente a Servidores Públicos de Libre Nombramiento y Remoción contenido en el **artículo 2 del Texto Único de 29 de agosto de 2008**, "Por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa..." (Gaceta Oficial Digital No.26134 de 28 de septiembre de 2008) que dice.

> *"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:*
> *Servidores Públicos de Libre Nombramiento y Remoción: Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera 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"*

La autoridad demandada violó de manera directa por comisión la norma arriba transcrita porque expidió la resolución censurada que resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, ya que si bien la demandante fue nombrada en el cargo de Secretaria I, siempre ejerció las funciones de Técnico de Soporte en la Oficina de Informática, por tanto, en razón de las funciones que desempeñaba en el cargo que ocupaba, la misma no era personal de confianza, ni se encontraba adscrita al Despacho Superior, por lo cual no se enmarca dentro del servidores públicos a los cuales le es aplicable el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

7.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **artículo 88 de la Resolución DM No.0127-2016 de 4 de abril de 2016** "Por el cual el Ministerio de Ambiente realiza adecuaciones al texto del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Ambiente " (Gaceta Oficial Digital No.28022 de 03 de mayo de 2016) que dice:

> *"ARTÍCULO 88. DE LA DESTITUCIÓN*
> *La destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el cumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones"*

La autoridad demandada violó de manera directa por omisión la norma arriba transcrita porque expidió la resolución censurada que dejó sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, como máxima medida disciplinaria, sin seguir un procedimiento disciplinario contra nuestra representada, sin hacer uso progresivo de las sanciones, y sin una causal de destitución establecida, ya sea en la ley o el reglamento

interno de entidad, por la reincidencia en el cumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones, en evidente inobservancia de las garantías procesales que le asisten a la demandante.

8.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **literal "d" del artículo 98 de la Resolución DM No.0127-2016 de 4 de abril de 2016** "Por el cual el Ministerio de Ambiente realiza adecuaciones al texto del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Ambiente " (Gaceta Oficial Digital No.28022 de 03 de mayo de 2016) que dice.

> *"ARTÍCULO 98. DE LA SANCIONES DISCIPLINARIAS:*
> *Las sanciones que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa son las siguientes:*
> *a. Amonestación verbal: Consiste en el llamado de atención en privado que aplica personalmente el superior inmediato al servidor público sobre su conducta.*
> *b. Amonestación escrita: Consiste en el llamado de atención formal escrito que aplica personalmente el superior inmediato al servidor público sobre su conducta. Copia de esta amonestación se envía al expediente personal en la Oficina Institucional de Recursos Humanos con constancia de recibo por parte del servidor amonestado.*
> *c. Suspensión: Consiste en la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo que aplica el superior inmediato al servidor público por reincidencia en faltas o la comisión de una falta grave. La sanción debe ser formalizada por resolución.*
> *d. Destitución: Del cargo, consiste en la desvinculación permanente del servidor público que aplica el Ministro o Ministra de Ambiente por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en faltas administrativas."*

La autoridad demandada violó de manera directa por omisión la norma arriba transcrita porque expidió la resolución censurada que dejó sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, como máxima medida disciplinaria, sin seguir un procedimiento disciplinario contra nuestra representada, sin hacer uso progresivo de las sanciones, y sin una causal de destitución establecida, ya sea en la ley o el reglamento interno de la Entidad, por la reincidencia en el cumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones, en evidente inobservancia de las garantías procesales que le asisten a la demandante.

9.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por omisión el **artículo 103 de la Resolución DM No.0127-2016 de 4 de abril de 2016** "Por el cual el Ministerio de Ambiente realiza adecuaciones al texto del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Ambiente " (Gaceta Oficial Digital No.28022 de 03 de mayo de 2016) que dice:

> *"ARTÍCULO 103. DE LA INVESTIGACIÓN QUE PRECEDE A LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS.*

La aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, destinada a establecer los hechos que se le atribuyen al servidor público, en la cual se permita a éste ejercer su derecho a defensa."

La autoridad demandada violó de manera directa por omisión la norma arriba transcrita porque expidió la resolución censurada que dejó sin efecto el nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, como máxima medida disciplinaria, sin haber dispuesto u ordenado previamente la realización de una investigación en aras de verificar o corroborar los hechos que consideró encuadraban con la realidad de la demandante que desvinculó laboralmente de la Entidad donde laboraba, por supuesta falta de confianza, limitando con esta actuación toda posibilidad a la actora de incorporar pruebas en su favor para refutar el acto impugnado, lo cual evidentemente constituye una clara pretermisión al debido proceso legal, y al ejercicio al derecho a la defensa.

10.- La resolución que contiene el acto administrativo impugnado violó por indebida aplicación el **artículo 629 del Código Administrativo** que dice:

"ARTÍCULO 629.
Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

1. *Cuidar de la exacta y debida inversión de las rentas de establecimientos públicos de cualquier género, cuya administración esté confiada al Gobierno de la República.*
2. *Hacer que todos los funcionarios del orden político y municipal llenen oportuna y debidamente sus deberes.*
3. *Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de estos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.*
4. *Auxiliar la justicia en los términos que determina la ley.*
5. *Ejercer el derecho de vigilancia o inspección sobre las corporaciones oficiales y establecimientos públicos.*
6. *Revisar los acuerdos y los demás actos de los Consejos Municipales y suspenderlos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de inconveniencia e ilegalidad.*

El Presidente puede o no avocar el conocimiento de los asuntos resueltos por los Alcaldes, pero para que pueda avocarlos, es necesario que de dichos asuntos hayan conocido ante los respectivos Gobernantes.

7. *Estatuir lo que pertenece a la Política, sin contravenir a la Constitución o a las leyes.*
8. *Resolver las consultas que se le hagan relativamente a la manera de aplicar las leyes de los ramos administrativos y fiscal.*
9. *Visitar por sí cuando lo estime conveniente, y mensualmente por medio de sus agentes, las oficinas de manejo e inversión de las rentas nacionales y las demás oficinas y establecimientos públicos, y dictar las medidas conducentes a fin de evitar los defectos que notare, sin que pueda tratar de ejercer influencia en la manera como deben decidirse los asuntos que no sean de su competencia.*
10. *Promover la construcción de cárceles de todos los distritos y visitar frecuentemente los establecimientos de esta clase y los de castigo que existan en la capital, y cuidar de que haya en el los seguridad*

debida y de que se observen escrupulosamente los respectivos reglamentos.

11. *Expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario.*
12. *Pedir los informes que necesite a cualquier empleado para el oportuno y eficaz cumplimiento de sus deberes.*
13. *Arreglar la contabilidad de los fondos públicos de la Nación y de los Distritos, respetando las disposiciones de las leyes.*
14. *Conceder licencias a los empleados nacionales para separarse de sus destinos en la forma y términos establecidos por las leyes o los reglamentos respectivos, si tal facultad no está atribuida a otro empleado.*
15. *Resolver si deben admitirse o no las fundaciones y donaciones a favor de los establecimientos administrados por el Gobierno.*
16. *Promover por medio del Ministerio Público la anulación de los acuerdos de los Consejos Municipales cuando a su juicio no sean aceptables.*
17. *Suspender la provisión de cualquier empleo que le este confiada si, a su juicio, no se necesita para el buen servicio público, exceptuando los creados por la Constitución.*
18. *Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.*
19. *Nombrar interinamente, en receso de la Asamblea Nacional, los empleados que esta debiere elegir, siempre que falten y no haya suplente que puedan reemplazarlos.*
20. *Conocer, en receso de la Asamblea Nacional, de las excusas y renuncias de los empleados que debieran hacerlas valer ante dicha corporación.*
21. *Dar instrucciones a los Agentes del Ministerio Público para mejor defensa de los intereses de la Nación.*
22. *Suspender a los empleados de su elección cuando sea necesario por causa criminal y el tribunal lo decrete. En receso de la Asamblea, ejercerá esta facultad respecto de los empleados que debieran ser suspendidos por dicha corporación, exceptuando los que haya de juzgar la misma Asamblea.*
23. *Distribuir entre las Secretarías de Estado los asuntos de la Administración, según sus afinidades.*
24. *Formar, hacer circular y poner a la venta pública, a precio moderado, un Manual del Funcionario del Distrito, que contenga el ara y minuciosamente todos los deberes de estos; hacer nuevas ediciones a medida que el consumo o las novedades de la legislación lo requieran, y cuidar de que en el Archivo de todo empleado que deba consultarlo, haya siempre un ejemplar.*
25. *Visitar, por lo menos, una vez durante su período constitucional, todas o la mayor parte de las Provincias de la República y presentar a la Asamblea Nacional, en las sesiones posteriores a la visita que haga, un informe especial de las providencias que haya dictado para regularizar el buen servicio público, proponiéndole las medidas que crea conveniente o que deban dictarse."*

La autoridad demandada violó por indebida aplicación, la norma arriba transcrita, toda vez que la disposición citada sirve de fundamento al acto administrativo impugnado, sin considerar que la citada norma consagra expresamente la facultad del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los

servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, y por ningún lado, autoriza o faculta al Ministro, a ejercer por sí solo, la atribución de dejar sin efecto el nombramiento de una servidora pública, como es el caso de la señora Bélgica Pinzón, por lo que mal podía la autoridad demandada invocarla como fundamento para legitimar el acto impugnado.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que declaren Nula por Ilegal la DM No.0047-2021 de 8 de febrero de 2021 y su acto confirmatorio, ambos dictados por el Ministro de Ambiente, en consecuencia, se ordene el reintegro de la afectada, previo pago de sus salarios dejados de percibir hasta el día de su reintegro.

III.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

Mediante escrito visible de fojas 20 a 22 del expediente judicial e identificado con la Nota DM-0990-2021, el Ministro de Ambiente, procede a emitir el correspondiente informe de conducta, señalando lo que a continuación sigue.

Que mediante Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN, portadora de la cédula de identidad personal No. 8-372-665 y número de empleado 90098, en el cargo que ocupaba en el Ministerio de Ambiente como SECRETARIA I, con funciones de Técnico de Soporte Informático, en virtud de lo cual presentó recurso de reconsideración en termino oportuno.

Que la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN, confirmado a través de la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021, se fundamenta en que la señora BÉLGICA PINZÓN, fue nombrada en el cargo de SECRETARIA I, con funciones de Técnico de Soporte, según consta en su Acta de Toma de Posesión.

Su nombramiento se dio en virtud de la facultad discrecional que la Ley General de Ambiente No. 41 de 1 de julio de 1998, actualmente Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015. le otorga a la autoridad nominadora y no se produjo por la vía del concurso de mérito y oposición.

La medida de desvincular del cargo a la señora BÉLGICA PINZÓN, se sustenta en lo establecido en el Artículo 2, del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, contempla la separación del cargo por pérdida de confianza.

El acto impugnado se emitió con la respectiva firma del suscrito Ministro de Ambiente, en uso de sus facultades legales.

Mediante la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021, que decide el Recurso de Reconsideración interpuesto por la señora BÉLGICA PINZÓN, notifica el 16 de marzo de 2021, se resolvió mantener en todas sus partes la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021.

La desvinculación de la señora BÉLGICA PINZÓN, procedió porque se considera que ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que en su expediente de personal, no consta que haya ingresado al servicio público por un proceso de concurso de mérito y oposición.

La decisión de la autoridad nominadora se sustenta en el Artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece:

> *"Artículo 300. ...*
> *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 Artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que para que haya un nombramiento de carrera, sin distinción alguna, se realizará "con base en el sistema de mérito", requisito que no cumplía la señora BÉLGICA PINZÓN.

Que en concordancia con lo señalado, el artículo 56 de la Ley 9 de 1994, establece que los procedimientos para ingresar a la Carrera Administrativa son el Procedimiento Ordinario de Ingreso y el Procedimiento Especial de Ingreso y según el artículo 136 de la misma Ley, uno de los atributos del servidor público en Carrera Administrativa, es la estabilidad en su cargo, de modo que al no ingresar a servicio público por ninguno de los procedimientos reconocidos en la ley, el servidor no adquiere tal condición.

Que dado que la garantía del buen funcionamiento de la carrera profesional y la permanencia en los cargos depende de lo previsto en el artículo 300 de la Constitución, se deja claro que para garantizar dicha permanencia, los servidores públicos se regirán por un sistema de mérito y que su estabilidad será condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

El artículo 136 de la Ley 9 de 1994, dispone que la estabilidad en el cargo es un derecho del servidor público de Carrera Administrativa, en concordancia con el artículo 2 de la Ley 9 de 1994.

Que sobre la base de lo expresado, consideramos que la señora BÉLGICA PINZÓN, no puede ostentar estabilidad en su cargo, por ser un servidor de libre

nombramiento y remoción al no haber accedido al cargo mediante el concurso de mérito ni el proceso especial de ingreso, sino por decisión discrecional de la autoridad nominadora.

IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, la Procuraduría de la Administración en el presente caso ha indicado de acuerdo con la Vista Número 1134 del 26 de agosto de 2021, y reiterado también en sus alegatos (Vista Número 1556 del 19 de septiembre de 2022), lo siguiente.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que de acuerdo con las consideraciones de la entidad demandada, las cuales reposan en auto, **su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial** (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Tal medida tuvo sustento en el artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, que establece:

> *"Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:*
> *8. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas"*

En atención a lo anotado, vale la pena destacar que la norma trascrita faculta al regente de la entidad demanda para remover a los funcionarios del Ministerio de Ambiente, por lo que, se procedió con la remoción de la ex servidora pública, toda vez, que el cargo que ejercía, según consta en el Informe de Conducta, estaba sujeto a la discrecionalidad y potestad del Ministro, pues **Bélgica Pinzón**, no estaba amparada por la Carrera Administrativa ni por un régimen especial (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En este escenario, considera este Despacho que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho que justifican la destitución del cargo de la recurrente, de las cuales se notificó en debida forma; y se le permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que amparan al servidor público.

130

Debemos manifestar lo que agrega el informe de conducta de la entidad demanda, en el que se expone lo siguiente:

> *... Que la señora... fue nombrada en el cargo de SECRETARIA I, con funciones de Técnico de Soporte, según consta en su Acta de Toma de Posesión.*
> *... Dicho nombramiento se dio en virtud de la facultad discrecional que la Ley General de Ambiente No.*
> *41 de 1 de julio de 1998, actualmente Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015, le otorga a la autoridad nominadora y no se produjo por la vía del concurso de mérito y oposición...*
> *... La desvinculación de la señora..., procedió porque se considera que ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que en su expediente de personal, no consta que haya ingresado al servicio público por un proceso de concurso de mérito y oposición.*
> *... Que sobre la base de lo expresado, consideramos que la señora..., no puede ostentar estabilidad en su cargo, por ser un servidor de libre nombramiento y remoción al no haber accedido al cargo mediante el concurso de mérito ni proceso especial de ingreso, sino por decisión discrecional de la autoridad nominadora" (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).*

En este punto, cabe señalar que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Bélgica Pinzón, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, por tal motivo, para ser desvinculada del cargo **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla del acto recurrido.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el procedimiento disciplinario que se realizó a la demandante, se dio en observancia de las garantías procesales que le asisten a la misma, en cumplimiento del debido proceso legal.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Ríaseos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

> *"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*
> *Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Ríaseos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo*
> *Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496) (La negrita es de este Despacho).*

Conforme advierte esta Procuraduría, y en referencia a lo indicado por Ríaseos Gómez, las razones expuestas por el apoderado judicial de **Bélgica Pinzón**, no acreditan

que las actuaciones de las autoridades administrativas de la entidad demandada, hayan violentado las normas contenidas en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, relativos al procedimiento disciplinario que debe seguirse a un funcionario amparado con el derecho a la estabilidad en el cargo, toda vez, que la demandante no formaba parte de ninguna carrera.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, puede consultarse la sentencia de la Sala Tercera de quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Así las cosas, podemos concluir en el caso que nos ocupa, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto impugnado, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía la accionante dentro de la institución demandada era el de funcionaría bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

De igual manera, vale la pena reiterar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaría de Carrera Administrativa, siendo ésta la condición que le otorga la estabilidad al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en la Resolución DM No. 0047- 2021 de 8 de febrero de 2021, que constituye el acto acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos tácticos jurídicos** que la desvinculación de la hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que el resuelto acusado de ilegal no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Dentro del contexto anteriormente expresado, se puede confrontar la Sentencia de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021), de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción.

Cabe destacar que el acto administrativo objeto de reparo **se encuentra sustentado en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, que hemos desarrollado en párrafos precedentes, y no en una causal disciplinaria, considerando que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo que ocupaba al no estar amparado por ningún régimen especial.

Así las cosas, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a su favor, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021**, emitida por el Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a esta Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa, a fin de determinar si en efecto las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición del acto administrativo impugnado se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, es pertinente indicar que, a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita lo siguiente:

- Que es NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021 dictada por el Ministro de Ambiente mediante la cual resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la demandante en el cargo de Secretaria I, con funciones de Técnico de Soporte Informático y su acto confirmatorio.
- Que como consecuencia de la declaratoria anterior, la señora BÉLGICA PINZÓN sea reintegrada de manera inmediata a su cargo de Técnico de Soporte Informático que ocupaba antes de la adopción del acto administrativo que se recurre.
- Que sean pagados los salarios caídos dejados de percibir, hasta el efectivo y definitivo reintegro al cargo que venía desempeñando.

Expuestas las pretensiones formuladas por la parte actora dentro de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procederá a realizar el correspondiente examen de valoración de las normas infringidas, así como también examinará las pruebas y las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio.

De las constancias procesales que obran dentro del expediente, se observa que a través de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, el Ministro de Ambiente procedió a dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA MARLU PINZÓN ATENCIO, sustentado sobre la base que la prenombrada funcionaria había ingresado a la entidad pública en virtud de la potestad que tiene la entidad de nombrar y remover a sus funcionarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/1994 (que regula la Carrera Administrativa), y por consiguiente la pérdida de confianza genera la desvinculación del accionante de la entidad nominadora.

Observa este Despacho que dicha decisión fue recurrida a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021, mediante el cual se procede a mantener en todas sus partes, la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de la demandante BÉLGICA PINZÓN ATENCIO.

En este mismo orden de ideas, es importante señalar que el apoderado judicial de la accionante ha indicado que se puede remover al personal subalterno e imponerles sanciones en el supuesto en que hayan cometido faltas comprobadas. Que la resolución demandada no indica las razones de hecho y de derecho que llevaron a la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la accionante, lo que incurre en una indebida motivación de la resolución atacada. Además no existió un procedimiento disciplinario a fin de que la accionante pudiera presentar pruebas en su favor.

Expuesto lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia observa que a través del Auto de Pruebas No. 112 de 11 de febrero de 2022 (confirmado mediante la resolución de 28 de julio de dos mil veintidós (2022); mediante el cual únicamente se admitieron los siguientes documentos probatorios: La copia autenticada de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021 (fojas 14 a 15 del expediente judicial); la copia autenticada de la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021 (fojas 16 a 17 del expediente judicial); la nota OIRH-249-2021 en donde se indica que no consta nota del jefe de informática en relación al desempeño laboral y se adjunta copias autenticadas de la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente (foja 41 de expediente judicial); la copia autenticada del Decreto Ejecutivo No. 125 de 2 de marzo de 2021 que

contiene la nueva Estructura Orgánica y el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente (fojas 42 a 48 del expediente judicial); la copia autenticada del Organigrama General del Ministerio de Ambiente (foja 49 del expediente judicial); la copia autenticada de la Resolución DM No. 0127-2016 del 4 de abril de 2016 que contiene el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional del Ambiente (fojas 51 a 75 del expediente judicial); el cuadernillo contentivo de 146 fojas y la copia autenticada del expediente administrativo relacionado con el presente caso.

En virtud de los señalamientos previamente indicados, este Despacho arriba a la consideración que la accionante BÉLGICA MARLU PINZÓN ATENCIO debe considerársele como una **funcionaria de libre nombramiento y remoción**.

Al respecto es importante anotar que tampoco **se vislumbra que la parte actora haya aportado documentación que en efecto demuestre ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, que el mismo se encontraba amparado bajo el sistema de carrera administrativa o que la plaza que ocupaba había sido obtenida a través del sistema de méritos, concursos u oposiciones**.

Frente a la ausencia de resolución o certificación alguna que acredite que el recurrente estaba amparado por algún tipo de fuero laboral en el sector público, la Sala Tercera arriba a la consideración que la exservidora pública **BÉLGICA MARLU PINZÓN ATENCIO** estaba sujeta al régimen de **libre nombramiento y remoción** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que otorga la facultad a la Administración Pública de remover a sus funcionarios de su consideración y que ingresaron a la entidad pública, ocupando una determinada plaza laboral, sin haber efectuado exámenes de oposición, concurso o haber adquirido la posición por el sistema de méritos.

El artículo 629 del Código Administrativo señala en su numeral 18, lo siguiente:

> *"Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:*
> *(...)*
> *18.- Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción."*

Como quiera que dentro del proceso no se ha acreditado que la demandante hubiese adquirido la certificación o condición de servidor de carrera administrativa, era potestativo o facultativo del Ministerio de Ambiente, desvincular a la servidora pública, sujeto al régimen de **libre nombramiento y remoción**.

Cabe destacar que para los servidores públicos adscritos a este régimen de contratación, no es necesario acreditar la existencia de una falta administrativa para proceder a su respectiva desvinculación o separación de la función pública o realizarles un procedimiento administrativo sancionador, ya que no cuentan con la correspondiente estabilidad en su cargo. La permanencia en este tipo de casos está sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora y la pérdida de confianza.

En relación a los orígenes históricos del sistema de contratación bajo la figura de libre nombramiento y remoción, es interesante traer a colación lo dispuesto por el profesor ANDRÉ DE LAUBADERE, quien a su vez es citado por el Dr. JAIME JAVIER JOVANÉ BURGOS, en los siguientes términos:

> *"A nuestra consideración pareciera que el origen de la institución del libre nombramiento y remoción tiene su antecedente directo con el spoil system, que se aplicó en Estados Unidos. En este sentido, debemos indicar que: "(...) la famosa práctica que hubo en los Estados Unidos durante mucho tiempo y que se denominaba el spoil system; consistía en que cuando un nuevo partido político llegaba al poder, se reemplazaban los funcionarios con un personal nuevo a su disposición (¡The spoils to the victor; el botín para el vencedor!)."*
>
> (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). *Derecho Administrativo II.* Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. – Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151).

Sobre la figura de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el Dr. JAIME JAVIER JOVANÉ BURGOS particularmente nos indica que:

> *"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."*
>
> (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). *Derecho Administrativo II.* Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. – Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151-152).

De hecho, la demandante llegó a ingresar al Ministerio de Ambiente, precisamente porque en su debido momento la autoridad nominadora procedió probablemente a remover del cargo a otra persona que había sido nombrada en dicha plaza dentro de la entidad, y que una vez se le desvinculó de la Administración, se procedió entonces a

nombrar a la demandante **BÉLGICA MARLU PINZÓN ATENCIO**, quien en la práctica no llegó a concursar en la posición que tenía para obtener su consecuente estabilidad, ni tampoco así quedó acreditado con pruebas aportadas por la parte actora dentro del expediente administrativo, de allí que se parte de la base que su nombramiento estaba sujeto a la condición de la pérdida de confianza de los superiores.

En materia de impugnación de la decisión adoptada por la autoridad nominadora, bastaba con notificarle de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, a través del recurso de reconsideración, tal como sucedió dentro del presente proceso, por lo cual se agotó la vía gubernativa, garantizándole de esta manera el debido proceso.

Este Despacho le reitera nuevamente a la recurrente, que aquellos servidores públicos que no son de carrera administrativa o alguna análoga, no es indispensable la realización de un proceso administrativo disciplinario o sancionador a fin de desvincularlos de la administración pública.

Por las anteriores razones descritas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que los actos administrativos impugnados no han violado los artículos 34, 52 numeral 4, 155 numeral 1, artículo 201 segundo párrafo del numeral 1 de la Ley 38/2000; el artículo 7 numeral 8 de la Ley 8/2015; el artículo 2 del Texto Único de la Carrera Administrativa; el artículo 88, el literal "d" del artículo 98, el artículo 103 de la Resolución DM No. 0127-2016 de 4 de abril de 2016 y el artículo 629 del Código Administrativo; toda vez que la decisión de remover a un servidor público que ingresó a la entidad bajo la condición de ser un empleado público de libre nombramiento y remoción, y frente a la pérdida de confianza dentro de la función pública, es potestad discrecional de la autoridad nominadora en relación a la facultad que tiene de remover a su personal.

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que la decisión adoptada por la entidad pública se justificó sobre el criterio de considerar a la accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado a la entidad a través del sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una similar, ni tampoco está amparada por algún fuero.

Esta Corporación de Justicia, aprovecha la oportunidad dentro del presente fallo, para advertirle al Ministerio de Ambiente, la necesidad de **cancelarle las prestaciones económicas que se le adeudaran a la demandante**, en el supuesto en que las mismas no hubiesen sido pagadas completamente o en su totalidad, hasta el momento de la emisión de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, por tratarse de derechos previamente adquiridos por la demandante al momento de haber laborado para la prenombrada entidad pública, como serían por ejemplo vacaciones adeudadas, XIII mes no cancelado, prima de antigüedad, quincenas laboradas y no pagadas antes de la desvinculación de la accionante.

VI.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, 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** la Resolución DM No. 0047-2021 de 08 de febrero de 2021, emitido por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio y por consiguiente se niega el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda, con excepción de aquellas sumas de dinero que no fueron previamente canceladas antes de producirse la consecuente desvinculación, las cuales deben de ser pagadas la accionante en el supuesto que se adeuden, por tratarse de derechos previamente adquiridos y reconocidos también por la Constitución Política de la República de Panamá.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 12 **DE** Mayo

DE 20 23 **A LAS** 8:32 **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. 1453 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 10 de mayo de 20 23

SECRETARIA