

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

V I S T O S:

El Licenciado Harmodio Ariel Jiménez C., actuando en nombre y representación de **SILVIA M. RONEL P.**, ha promovido demanda contenciosa administrativa para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, emitido por el Ministerio de la Presidencia, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Resolución de treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021), es admitida la demanda incoada, ordenándose el traslado al Ministro de la Presidencia, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre 1946, así como al Procurador de la Administración, para que presentara las objeciones de Ley (Foja 14).

I. LA PRETENSIÓN Y LOS HECHOS EN QUE FUNDAMENTA LA DEMANDA

La parte demandante solicita al Tribunal que declare que es nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, emitido por el Ministro de la Presidencia, al igual que el acto confirmatorio contenido en la Resolución N°12 de 9 de febrero de 2021, emitida por el Viceministro de la Presidencia. Además, requiere que se

ordene a la entidad demandada el reintegro de **SILVIA M. RONEL P.** al cargo de desempeñaba al momento de su remoción, así como el pago de los salarios vencidos que le correspondan, desde la fecha de su destitución, hasta que se haga efectivo su reintegro.

En el libelo de demanda, el apoderado judicial indica que su representada ingresó a la entidad demandada desde el año 2007, de manera eventual, y que, en el año 2008, ejerció el cargo de Planificador I con funciones de Inspector de Proyectos de manera permanente, de acuerdo al Decreto de Personal N°74 de 30 de abril de 2008, por aproximadamente 14 años, hasta que fue removida del mismo.

Que el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021 no establece, ni en sus considerandos ni en su parte resolutive, motivación o razonamiento técnico, jurídico o disciplinario que acredite que su representada, en el ejercicio de sus funciones, cometió alguna conducta que atentara contra los principios constitucionales de competencia, lealtad y moralidad en el servicio público, contenidos en el artículo 300 de la Constitucional Política, bajo el cual se fundamentó dicho acto.

Alega que, no existe constancia de notificación de apertura de un proceso disciplinario con el cual se determinara la aplicación de normas disciplinarias que permitieran dejar sin efecto el nombramiento de **SILVIA M. RONEL P.**

Como consecuencia de la emisión del acto administrativo demandado, presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución N°12 de 9 de febrero de 2021, con la cual la entidad demandada mantiene en todas sus partes, la decisión principal de remoción, lo cual le fue notificado a la ex funcionaria el 26 de febrero de 2021.

Que su representada es la responsable de su madre que es diabética, hipertensa y asmática; de un hermano que mantiene una discapacidad y de su sobrino, en lo que respecta a su crianza y manutención.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

A criterio de la parte demandante, el acto administrativo demandado y su acto confirmatorio, han vulnerado el artículo 2 (numerales 37 y 49) del Texto único de la Carrera Administrativa, Ley N°9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017.

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

(...)

37. *Puesto público permanente.* Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una necesidad constante de servicio público.

(...)

49. *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.”

Sustenta el actor la infracción del artículo en comento, bajo el hecho de que su representada no ocupaba un cargo de libre nombramiento o remoción, porque el mismo no estaba adscrito al Ministro o al Viceministro de la Presidencia, sino a la misma institución; aunado a ello, indica que la permanencia y estabilidad que la misma ostenta no la confiere una resolución o un decreto, sino la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017, cuando en su articulado alude a los servidores públicos permanentes, en todo lo que a ellos se refiera; y, además, que su permanencia fue conferida por el Decreto de Personal N°74 de 30 de abril de 2008.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Mediante escrito visible de fojas 16 a 17 del expediente judicial e identificado con la Nota N°238-2021-AL de 13 de abril de 2021, el Viceministro de la Presidencia, emitió el correspondiente informe de conducta señalando lo siguiente:

Que en virtud de la información que consta en el expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de dicho ministerio, **SILVIA M. RONEL P.**, fue nombrada mediante Decreto de Personal N°74 de 30 de abril de 2008, en el cargo de Promotor Comunal II, del cual tomó posesión el 2 de junio de 2008. Posteriormente, por medio del Decreto Personal N°505 de 20 de junio de 2011, fue objeto de traslado con ajuste salarial, en el cargo de Planificador I, con funciones de Inspector de Proyecto.

Agrega que, no consta en el expediente personal de la demandante que haya sido incorporada a la Carrera Administrativa ni a ninguna otra carrera que le otorgue estabilidad inherente al funcionario investido de una carrera de la función pública regulada por una ley formal o de carrera, o concedida por una ley especial en la cual se establezcan los requisitos para alcanzar tal condición, basado en un sistema de méritos.

Que, con base en lo anterior, fue emitido el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la servidora pública que demanda, el cual encuentra asidero jurídico en el artículo 300 de la Constitución Política de la República, el artículo 629 del Código Administrativo, el artículo 2 (numeral 49) de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017, en vista que el cargo que ocupaba obedece al tipo de nombramientos a los que aplica la facultad discrecional de la que se encuentra investida la autoridad nominadora para declarar sin efecto la designación de un servidor público.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Fiscal Número 901 de 5 de julio de 2021, visible de fojas 18 a 26 del cuadernillo judicial, presentó contestación a la demanda objeto de análisis, solicitando a esta Colegiatura que declare que no es ilegal el acto impugnado, basándose en lo siguiente:

“...está acreditado en autos que **Silvia María Ronel Pedrosa[Sic]** era una funcionaria de libre nombramiento y remoción y para destituirle de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle del decreto de personal acusado de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que se agotó la vía gubernativa.

...la accionante no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue destituida, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Silvia María Ronel Pedrosa[Sic]** no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Planificador I, con funciones de Inspector de Proyectos en la institución, estuvo ceñida a Derecho, razón por la que el Ministerio de la Presidencia, la desvinculó del puesto que ejercía en esa entidad, fundamentando tal decisión en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, en el cual se consagra la facultad del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, circunstancia en la que de manera alguna se encontraba la accionante, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

(...)

...esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en el decreto de personal 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 fácticos jurídicos que el haber dejado sin efecto el nombramiento de la ahora de demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.

(...)

... se aprecia que si bien **Silvia María Ronel Pedrosa[Sic]**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud del régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Finalmente, creemos oportuno hacer referencia al **hecho octavo** de la demanda que se analiza, ...se trata como hemos visto, de un hecho, más no de un concepto de violación, por lo que, al momento de decidir el fondo de este caso, no debe tomarse en cuenta el contenido de lo previamente transcrito.

...".

V. FASE PROBATORIA Y DE ALEGATOS

Por medio del Auto de Prueba N°66 de 31 de enero de 2022, la Sala admitió las pruebas documentales presentadas y aducidas, tanto por la parte demandante, como por la Procuraduría de la Administración, y denegó otras aducidas por la parte acorta (Ver foja 27 y 28).

Una vez ejecutoriada la resolución, únicamente el Procurador de la Administración presentó, dentro del término de ley, su alegato de conclusión, en el cual reiteró el contenido de la Vista Número 901 de 5 de julio de 2021, de que no le asiste la razón al demandante; y, por tanto, sugiere a la Sala declare que el acto administrativo impugnado no es ilegal.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplido con el trámite procesal correspondiente, procede esta Colegiatura a examinar los cargos de infracción normativa alegados 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, con fundamento en lo que dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por la parte actora, resulta oportuno indicar que lo pretendido es la declaratoria de nulidad del Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, emitido por el Ministro de la Presidencia, al igual que del acto confirmatorio contenido en la Resolución N°12 de 9 de febrero de 2021, emitida por el Viceministro de la Presidencia; y que, consecuentemente, se ordene a la entidad demandada el reintegro de **SILVIA M. RONEL P.** al cargo de desempeñaba al momento de su remoción, así como el pago de los salarios vencidos que le correspondan, desde la fecha de su destitución, hasta que se haga efectivo su reintegro.

En atención a ello, procedemos a realizar un examen de valoración de las normas infringidas, de las pretensiones que se solicitan dentro de la acción bajo estudio, junto al material probatorio aportado para tal fin.

De fojas 9 a 10 del expediente, se observa que con el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, el Presidente de la República de Panamá, por conducto del Ministro de la Presidencia procedió a dejar sin efecto el nombramiento de la funcionaria **SILVIA M. RONEL P.**, con sustento en el artículo 300 de la Constitución Política, el artículo 2 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994 y el artículo 629 numeral 18 del Código Administrativo, bajo el supuesto de que la misma carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora, al no estar incorporada a la Carrera Administrativa, ni poseer otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Constata este despacho que, la decisión objetada fue recurrida, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución N°12 de 9 de febrero de 2021, a través de la cual se procede a mantener en todas sus

partes el acto administrativo que dejó sin efecto el nombramiento de la ex funcionaria (Cfr. Fs.11 a 13).

Ante ello, la Sala advierte que la ex funcionaria **SILVIA M. RONEL P.** entró a laborar al Ministerio de la Presidencia, mediante el Resuelto N°OIRH-8-103-2007 de 31 de enero de 2007, en el cargo de Analista Financiero I, en forma transitoria. Posteriormente, a través del Decreto de Personal N°74 de 30 de abril de 2008, fue designada en el cargo de Promotor II, en calidad de permanente, del cual tomó posesión el 2 de junio de 2008; y, luego, con el Decreto de Personal N°505 de 20 de junio de 2011, fue objeto de un traslado de salario al cargo de Planificador I, con funciones de Inspector de Proyectos (Cfr. Fs. 33 a 48, 64 y 65 del expediente administrativo).

Aunado a lo indicado, no se avista en el dossier la existencia de documentación o certificación que acredite que la prenombrada gozara de la condición de ser una funcionaria pública con carrera administrativa o alguna carrera similar, de manera que al no encontrarse amparada por una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, que le otorgara estabilidad y permanencia laboral, tal como lo dispone el artículo 143 de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, se deduce que su ingreso a la entidad fue bajo la contratación, el estatus y la condición de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, por lo que la entidad administrativa procedió a justificar su actuación, en base al artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que dispone que es una función o atribución propia y particular del Presidente de la República, el remover o desvincular a los empleados públicos que no están amparados por un fuero o protección, por no pertenecer a la carrera administrativa o una de similar condición que le otorgue estabilidad en el cargo.

Para una mayor comprensión sobre el tema, la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, en sus artículos 44 a 47, establece que un Servidor Público es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado; y, que los mismos se clasifican, para efectos de dicha Ley, en:

1. Servidores Públicos de Carrera: aquellos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro;
2. Servidores Públicos de Carrera Administrativa: los que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes; y,
3. Servidores Públicos que no son de carrera: aquellos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política, los cuales se denominan: de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por la Constitución Política, de selección, en periodo de prueba y los eventuales.

Así tenemos que, si bien **SILVIA M. RONEL P.** ocupaba un cargo o una posición permanente dentro de la estructura institucional del Ministerio de la Presidencia, tal estatus no lleva implícita la adquisición inmediata del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no representan lo mismo, pues el funcionario nombrado con carácter "*permanente*" supone que se encuentra ocupando un cargo de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de culminación, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición; por tanto, si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución '*ad nutum*', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad (Sentencias de 15 de mayo de 2009 y 25 de febrero de 2022).

Adicional a lo expuesto, esta Colegiatura estima oportuno aclarar que a los funcionarios que carecen de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley, para que la Administración Pública pueda removerlos o cesarlos en sus labores, no necesariamente resulta obligatorio que se les entable un proceso disciplinario, ya que estos,

generalmente, aplican para aquellos servidores públicos con carrera administrativa o una similar, que hayan incurrido en una falta administrativa preestablecida en la ley; y, de forma excepcional, a funcionarios de libre nombramiento y remoción, siempre que hayan cometido una causal para su destitución.

De igual manera, al revisar el acto administrativo impugnado se puede apreciar que, contrario a lo expuesto por el demandante, el mismo cumple con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, pues en sus "considerandos" se detalla con claridad la justificación de la decisión asumida por la entidad demandada, indicando en detalle las normas legales que respaldan tal actuación, el reconocimiento de las prestaciones económicas que por ley le corresponden a la ex funcionaria, así como los recursos legales que podía utilizar contra dicho acto, en ejercicio de su derecho de defensa.

En este sentido, del expediente se infiere que a la servidora pública demandante se le permitió interponer el recurso de impugnación dentro de la esfera administrativa respectiva, así como aportar el material probatorio que estimo conveniente en su defensa; y, una vez agotada dicha instancia, pudo acceder a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, a través de la demanda que hoy nos ocupa, cumpliéndose con el debido proceso legal que la ley contempla.

Finalmente, la Sala observa que el apoderado judicial expone en el hecho octavo de su escrito de demanda, que su representada es la responsable inmediata de su madre, quien alega padece de enfermedades crónicas como la diabetes mellitus, hipertensión arterial y asma; de su hermano, quien sufre de una discapacidad (lento aprendizaje), y de la crianza y manutención de un sobrino huérfano.

Sobre el particular, consideramos necesario indicarle al actor que, para que lo alegado fuese objeto de examen y decisión por parte de esta Judicatura, debió indicar las normas legales que sobre la materia estima conculcadas y explicar el concepto de dicha infracción, aportando el material probatorio que así lo acredite.

Como quiera que no se ha configurado un despido injustificado por parte de la autoridad nominadora, y puesto que la desvinculación se dio como consecuencia de la potestad discrecional que esta posee respecto a los servidores públicos sujetos al régimen laboral de libre nombramiento y remoción, este Tribunal Colegiado no puede declarar la ilegalidad del Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021 y de su acto confirmatorio; así como tampoco ordenar el reintegro de la señora **SILVIA M. RONEL P.** al cargo que ocupaba al momento de decretarse el cese laboral, ni mucho menos que se condene al pago de los salarios dejados de percibir.

En mérito de lo expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal N°88 de 13 de enero de 2021, emitido por el Ministerio de la Presidencia, mediante el cual se deja sin efecto el nombramiento de **SILVIA M. RONEL P.**, así como el acto confirmatorio, contenido en la Resolución N°12 de 9 de febrero de 2021, proferida por el Viceministro de la Presidencia; y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de demanda.

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

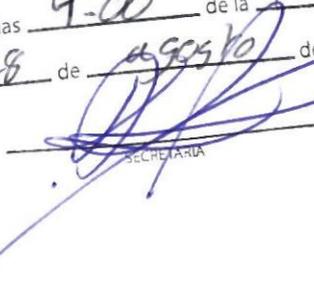
NOTIFIQUESE HOY 31 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:17 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2619 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 28 de agosto de 20 23


SECRETARIA