

156
158

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Licenciada Bárbara Esther Olarte López, actuando su propio nombre y representación, acude a la Sala Tercera de lo contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para interponer formal demanda de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 402-2023 de 5 de julio de 2023, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

La Licenciada Bárbara Esther Olarte López, en aras de sustentar la pretensión de su demanda, señala que ingresó a laborar en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, el 3 de abril de 2017, ejerciendo funciones de Abogada en la Oficina de Asesoría Legal, mediante Acta de toma de posesión de 3 de abril de 2017 y Resuelto de Personal NO. 015 de 30 de enero de 2017, con el cargo de Abogada I.

157
159

Manifiesta que, a pesar de existir constancia en su expediente personal que acreditaba su condición de servidora pública de Carrera Administrativa, no estando su estabilidad supeditada a la facultad discrecional de la Administración y la existencia de pruebas de la condición de discapacidad de su madre y dependiente la señora Myrna López Cano de Olarte, fue destituida de su cargo mediante Resolución Administrativa No. 402-2023 5 de julio de 2023, expedida por la Dirección ejecutiva de la Autoridad Nacional de los Servicios Público.

Finaliza sus alegaciones indicando que, en tiempo oportuno hizo uso del derecho a recurrir en reconsideración contra ese acto de destitución, mismo que fue resuelto mediante la Resolución AN No. 1273-ADM de 17 de julio de 2023, confirmando la decisión original de destituirla.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN

A. La parte actora considera que el acto demandado ha vulnerado de manera directa por omisión lo dispuesto en los siguientes artículos del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, mediante la cual se "Establece y regula la Carrera Administrativa", adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018:

"Artículo 143. Los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos:

1. Estabilidad en su cargo.

...

La estabilidad de los servidores públicos de Carrera está condicionada al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil y responsable, así como a la atención igualitaria,

158
160

imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos y solo podrán destituirse por las causas previstas en dicha ley..."

Al exponer el concepto de infracción de esta norma, la parte actora argumenta que la ASEP desconoció que es una trabajadora de Carrera Administrativa, que goza de estabilidad en el cargo y que solo procede la destitución por causales previstas en la Ley y sus reglamentos, situación que fue advertida a la entidad en el recurso de apelación.

Artículo 161 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, mediante la cual se "establece y regula la Carrera Administrativa", que señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularan cargos por escrito.

Referente a esta disposición legal, la parte señala que se ha vulnerado toda vez que la ASEP no formuló cargos por escritos, tendientes a iniciar el procedimiento de destitución de un trabajador amparado bajo el régimen de carrera administrativa, de acuerdo a lo establecido en la norma previamente mencionada.

Artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que señala que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos y que son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta Ley.

La violación a este artículo la fundamenta en que la ASEP decidió de manera arbitraria y discrecional destituir a la actora, sin existir un proceso disciplinario alguno, que ameritara el uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario.

159
161

Artículo 160 Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que señala cuales son las conductas que admiten destitución directa, en virtud que no se aplicó ninguna de las causales mencionadas en dicha norma para acreditar la destitución.

B. También, aduce como infringidos artículos de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, entre ellos:

El Artículo 34, sobre el principio de legalidad, el artículo 48 que establece que las entidades públicas no iniciaran ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico y el artículo 155.

C. igualmente, aduce como infringido el artículo 20-A, numeral 5 del Decreto Ley No. 10 de 22 de febrero de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 20-A. Funciones y atribuciones del Director Ejecutivo de la Autoridad. El Director Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:

...

5. Nombrar, destituir, trasladar, ascender, conceder licencias, imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la institución, con las salvedades previstas en esta Ley...”

La violación por comisión de este artículo se fundamenta en virtud que se profirió y ejecutó un acto administrativo, sin apoyarse en la norma especial y señala que el acto impugnado se reviste de carácter arbitrario por parte de la autoridad nominadores, toda vez que la facultad discrecional para remover del cargo a un servidor público, solo puede ser utilizado cuando el servidor público no goce de la estabilidad en el cargo que ostenta, no así para quienes pertenecen a la Carrera Administrativa o a Carreras Especiales.

D. Finaliza con la mención del Artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, por medio del cual se adiciona y modifica el Artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y señala que la

H60
162

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 y señala que en los casos de servidores públicos no se admitirá como causal de libre nombramiento y remoción.

Expone la parte que, al momento de emitirse el acto acusado y su acto confirmatorio, la entidad demandada no tomó en cuenta los diagnósticos médicos aportados, y que constan en el expediente personal y del área de bienestar al empleado de la ASEP, respecto a la enfermedad crónica y degenerativa que padece su señora madre Myrna López Cano de Olarte, quien mantiene diagnostico emitido por el Dr. Luis Lee, Medicina Interna y Geriatria, el cual indica que la paciente padece de una "Enfermedad Vascular Cerebral, Déficit Cognitivo Menor e Hipertensión Arterial".

III. EI INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota No. DSAN-2061-2023 de 25 de septiembre de 2023, visible a fojas 75-83 del expediente judicial, el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, rindió el correspondiente Informe de Conducta, en el cual manifiesta que mediante Resolución Administrativa No. 402-2023 de 5 de julio de 2023, la Dirección Ejecutiva de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, resolvió destituir a la señora Barbara Esther Olarte LópezCano, decisión que fue objeto de recurso de apelación, el cual fue decidido por medio de la Resolución AN No. 1273-ADM de 17 de julio de 2023.

Continúa indicando que, de acuerdo con el expediente de personal que reposa en dicha Autoridad, la señora Barbara Esther Olarte LopázCano no ingresó al servicio público mediante concurso de mérito o se encontraba bajo la protección de una Ley especial o fuero que garantizara su estabilidad laboral, decisión que recae por el hecho de haber perdido la confianza de su superior jerárquico.

163

Termina explicando que, la señora Bárbara Esther Olarte LopezCano alega que goza del fuero contemplado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, debido a que su madre sufre de enfermedad vascular cerebral, con déficit cognitivo e hipertensión arterial, sin embargo, la protección laboral solo se hace extensiva al trabajador o servidor público diagnosticado con tales condiciones médicas, no así a sus familiares, por lo que advierten que no se ha vulnerado las normas jurídicas alegadas por la recurrente .

IV. DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN REPRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Procurador de la Administración, en atención a lo previsto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 21 de julio de 2000, emitió Contestación de la Demanda, mediante Vista No. 1932 de 26 de octubre de 2023, en la que luego de hacer un breve recorrido por los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto impugnado, se opuso a los cargos de violación invocados por el demandante, alegando primordialmente que la desvinculación de Barbara Esther Olarte LopezCano se basó en la facultad discrecional que le esta 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, condición en la que se ubicaba la recurrente.

Sostiene que, si bien la demandante inició labores en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante Resuelto de Personal 135 de 24 de agosto de 2017, desempeñando el cargo de Abogado en la Oficina de Asesoría Legal, posteriormente fue objeto de distintos traslados, a los cuales accedió de forma voluntaria, entre los cuales ocupó varios cargos de jerarquía, no solo como abogado institucional, sino también como jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, hasta llegar a ejercer el cargo de

167
164

confianza como abogado en la Dirección Ejecutiva de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, situación que claramente no le permite considerar a Barbara Esther Olarte, como un funcionario que no pudiera ser removida del cargo que ocupaba, debido a que conforme a la Ley no era considerada como un funcionaria de carrera administrativa.

Por otro lado, advierte que, de las constancias procesales se puede observar que la demandante no fue nombrada o ingresó al último cargo de confianza que ocupaba en la Dirección Ejecutiva de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante algún proceso de acreditación; así como tampoco a través de un concurso de méritos, por lo cual no estaba amparada por un régimen de estabilidad y era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, cargo para el cual no se requiere el agotamiento de ningún trámite para su desvinculación.

En cuanto a la protección laboral a la que hace referencia la actora sobre la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, argumenta la Procuraduría que no es aplicable al caso, toda vez que la recurrente no acreditó en tiempo oportuno en su expediente de personal su calidad de tutora o representante legal de su señora madre Myrna López Cano de Olarte, según lo dispuesto en los artículos 394 y 395 del Código de Familia.

CONSIDERACIONES

Evacuadas todas las etapas procesales establecidas en la ley para los procesos contenciosos administrativos, esta Superioridad pasa a resolver el fondo del presente negocio, teniendo presente las alegaciones vertidas por las partes que intervienen en esta controversia, las cuales serán confrontadas con el cúmulo de normas invocadas en la demanda y el caudal probatorio inserto en el presente proceso.

Es preciso indicar que, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha sido investida por el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por el artículo 27 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, para conocer de los procesos de plena jurisdicción,

163
165

cuyo norte principal es la restauración de aquellos derechos subjetivos lesionados como producto de un acto de la Administración Pública; como el que actualmente ocupa nuestra atención.

Antes de adentrarnos al examen de legalidad del acto impugnado, consideramos necesario hacer un breve recorrido por las piezas procesales incorporadas al presente negocio, a efecto de lograr una mejor aproximación del asunto controvertido.

De las piezas procesales, observamos que Barbara Esther Olarte LopezCano, ingresó a laborar en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), el 3 de abril de 2017, inicialmente en el cargo de Abogado I en la Oficina de Asesoría Legal y otros, presuntamente bajo el régimen de Carrera Administrativa.

Posteriormente, ocupó distintos cargos y salarios dentro de la institución hasta llegar al cargo de Abogado I dentro de la Dirección Ejecutiva de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos, como consta mediante Resuelto de Recursos Humanos No. 9 de 03 de enero de 2022, por el cual se realiza reasignación de posición y ajuste salarial.

No obstante, mediante Resolución Administrativa No. 402-2023 de 5 de julio de 2023, fue destituida de su cargo como Abogada en la Dirección Ejecutiva de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos, acto que fue debidamente recurrido y confirmado en todas sus partes mediante Resolución AN No. 1273-ADM de 17 de julio de 2023.

En razón de lo anterior, la parte actora interpuso demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, solicitando se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 402-2023 de 5 de julio de 2023, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, así como su acto confirmatorio y que se ordene su reintegro y el pago de los salarios caídos, desde el momento de su destitución hasta su efectivo reintegro, alegando como fundamento principal la supuesta violación de su estabilidad como funcionaria de Carrera Administrativa y el fuero de protección laboral por discapacidad que le amparaba, a razón de la discapacidad de su señora madre.

164
166

Dicho lo anterior, esta superioridad procede a examinar la legalidad de las actuaciones administrativas indicadas, a partir de su confrontación con las normas legales y reglamentarias que rigen la materia y cuya infracción aduce la demandante, junto al material probatorio que reposan en autos, con el objetivo de determinar si le asiste la razón o no.

De una atenta lectura del acto administrativo impugnado se desprende que, la remoción de Barbara Esther Olarte LopezCano del cargo de Abogado I, en la Dirección Ejecutiva, se fundamentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, prevista en el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, el artículo 2 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, por tratarse de una funcionaria que no se encontraba incorporada a la Carrera Administrativa ni posee otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo que ocupaba.

En este punto, corresponde a esta Sala verificar si la actora ostentaba la condición de funcionaria de Carrera Administrativa, lo cual resulta determinante para establecer si gozaba de estabilidad en el cargo. Al respecto, y conforme al artículo 2, numerales 44 y 47 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, ordenado por la Ley No. 23 de 2017, se distingue entre los servidores públicos de carrera y aquellos que no lo son, incluidos los de libre nombramiento y remoción, al señalarse lo siguiente:

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

...

44. Servidor Público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado. Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en :

1. servidores públicos de carrera.

2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.

3. Servidores públicos que no son de carrera.

...

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos 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 servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De Selección.
5. En periodo de prueba.
6. Eventuales."

Atendiendo a la normativa citada y luego de una revisión de las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo y el judicial, esta Sala no observa elementos de prueba que demuestren que la ex servidora, la señora Olarte LopezCano, haya ingresado al cargo que ocupaba al momento de su remoción mediante concurso público de méritos u oposición, como exige la normativa para los servidores de Carrera Administrativa, lo que hace evidente que no es una servidora pública de carrera administrativa, por lo que no gozaba del derecho de "estabilidad en su cargo".

Por el contrario, su designación se originó en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominador, pudiendo ser clasificada dentro del grupo de "servidores públicos que no son de carrera y que se denominan a su vez " de libre nombramiento y remoción", por lo que se encontraba supeditada, en lo que a remoción y traslado se refiere, a la facultad discrecional que la ley le confiere a la Autoridad Nominadora en estos casos conforme al artículo 300 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley No. 9 de 1994, sin necesidad de iniciarle un procedimiento disciplinario para tal fin, pero cumpliendo con los elementos mínimos del debido proceso, que como bien se observa

Het
167

del acervo probatorio fue respetado, al motivar y fundamentar la decisión que hoy se impugna y al permitirle recurrirla, ante las instancias correspondientes.

Ahora bien, una vez esclarecido el estatus laboral que ostentaba la ex servidora pública al momento de su remoción, corresponde pronunciarnos en cuanto a la alegada vulneración de las disposiciones legales invocadas. Al respecto, debe advertirse que no es jurídicamente viable considerar transgredidos los artículos 143, 161, 159 y 160 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, ni el artículo 20-A del Decreto Ley No. 10 de 2006, por cuanto los mismos regulan los derechos de los funcionarios de carrera administrativa y su régimen disciplinario, condición que, reiteramos, no ostentaba la actora al momento de su destitución.

Tampoco se advierte vulneración a los artículos 34, 48 y 155 de la Ley No. 38 de 2000, relativos al debido proceso administrativo, toda vez que el acto impugnado fue debidamente motivado, notificado y susceptible de ser impugnado, como en efecto ocurrió, respetando así las garantías mínimas exigidas por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, en lo que atañe a la vulneración del fuero aplicable a las personas con discapacidad, consagrado en el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, sobre la equiparación de oportunidades, esta Sala estima necesario realizar un análisis del contenido de dicha disposición, la cual establece lo siguiente:

“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 trata de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistente serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

168

167
169

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio". (el resaltado es de la Sala)

A la luz de lo anterior, y en relación con la presunta afectación de las garantías allí previstas, esta Sala considera que no le asiste la razón a la parte actora.

En este sentido, es preciso señalar que, si bien la demandante aportó una constancia médica relativa a la condición de salud de su madre y un poder que le otorga representación, dicha documentación no resulta suficiente para acreditar fehacientemente una condición de discapacidad que active el fuero laboral previsto en la norma citada.

Sobre este punto, esta Sala se ha pronunciado en distintas ocasiones señalando que la forma idónea para acreditar una condición de discapacidad ya sea física, auditiva, visual, mental o intelectual es a través de una Certificación de la Secretaria Nacional de Discapacidad "SENADIS", tal como lo establece el Artículo 55 del Decreto Ejecutivo No. 36 de 11 de abril de 2014, certificación que no se observa en el expediente.

También debemos señalar que aun en el supuesto de que dicha certificación hubiese sido presentada, debe advertirse que el propio artículo 45-A del Decreto Ley No. 10 de 2006, establece una excepción expresa a la garantía de estabilidad cuando se trata de funcionarios que ocupan cargos de confianza, como es el caso de la parte actora.

En consecuencia, aun en presencia de una condición de discapacidad debidamente certificada, el cargo ocupado por la parte actora, por su naturaleza de confianza y nombramiento discrecional, queda excluido de las garantías de estabilidad laborales, resultando por tanto infundado el argumento de la supuesta vulneración a dicho fuero.

Frente a las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora, en torno a los artículos 143, 161, 159 y 160 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; los artículos 34, 48

168
170

y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 20-A del Decreto Ley No. 10 de 22 de febrero de 2006 y el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, de manera que, no es procedente declarar la nulidad del acto ni acceder a las consecuentes declaraciones solicitadas.

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**, la **Resolución Administrativa No. 402-2023 de 05 de julio de 2023**, emitida por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, así como su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de la demanda.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO




MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFÍQUESE HOY 13 DE octubre
DE 20 25 A LAS 8:08 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración

FIRMA