



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, doce (12) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Hugo Polo Flores, actuando en nombre y representación de **VIRNA MAROZIA LOO SALDAÑA**, ha promovido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, emitido por la Procuraduría de la Administración, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 16 de noviembre de 2021, visible a foja 32 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

En el Proceso bajo estudio, la actora, **VIRNA MAROZIA LOO SALDAÑA**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de ilegalidad

del Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, emitido por la Procuraduría de la Administración, a través del cual se resolvió lo siguiente:

"...

DECRETA:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO, el nombramiento de la Ingeniera **VIRNA LOO SALDAÑA**, con cédula de identidad personal No. 4-150-404, seguro social No. 103-9945, en el cargo de Directora de Sistemas Informáticos, en la Procuraduría de la Administración, en la posición No. 0013, código de cargo No. 0104140, con un salario de B/3,000.00

SEGUNDO: Realizar los trámites pertinentes para cancelar todas las prestaciones laborales a las que tenga derecho.

TERCERO: Este Decreto comenzará a regir a partir de su notificación.

CUARTO: Advertir al afectado que contra el presente Decreto sólo cabe el Recurso de Reconsideración, el cual podrá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación, con lo cual se considerará agotada la vía gubernativa."

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado y su acto confirmatorio, la Accionante solicita a la Sala Tercera que ordene su reintegro al cargo que ocupaba, junto con el pago de los salarios dejados de percibir, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro emolumento que le asiste.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial de la recurrente sostiene que su mandante empezó a laborar el 31 de marzo de 2016, contando con seis (6) años de servicios de forma estable y permanente, ocupando el cargo de Directora de Sistema Informático, con salario de tres mil balboas (B/.3,000.00). Continúa indicando que el fundamento utilizado para emitir el acto administrativo impugnado no le es aplicable a la Accionante, ya que la norma empleada únicamente se refiere en modificar la nomenclatura de la Unidad de Informática a Oficina de Informática, adscrita de manera directa al Despacho Superior de la entidad demandada, sin referirse al personal asignado a las unidades administrativas.

En adición a lo anterior, indica que a su poderdante se le vulneraron sus derechos y demás garantías, ya que le faltaba un (1) año para su jubilación, por lo que no podía ser removida.

II.DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS POR LA PARTE ACTORA.

La Demandante señala que con la emisión del Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, se vulneran los siguientes preceptos normativos:

- El artículo 300 de la Constitución, que señala que 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;
- Los artículos 3, 4, 82 (numeral 2), 92 y 100 del Reglamento Interno de la Procuraduría de la Administración, que, en su orden, establecen el objetivo de dicho cuerpo normativo; su ámbito de aplicación; de los derechos de los servidores públicos de dicha institución como lo es la estabilidad en el cargo; del inicio del proceso disciplinario; y de los vacíos del reglamento;
- El artículo 6 (numeral 15) de la Ley 24 de 2007, *“Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones”*, que indica que queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo, despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa;
- Los artículos 61 y 75 de la Ley 1 de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial, que establecen que el inicio del proceso de investigación de faltas de un servidor de dicho ente será de oficio o a solicitud de la parte afectada; y de las fuentes supletorias de la Ley; y
- Los artículos 17 (numeral 1) y 27 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que señalan las atribuciones del Procurador de la Administración, dentro de las cuales está fijar los salarios, nombrar, remover, trasladar y aplicar sanciones; y que los actos administrativos de nombramiento y destitución se ajustarán a la Ley.

III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

La Procuraduría de la Administración, remitió el Informe Explicativo de Conducta, en el que expuso que las acciones administrativas empleadas en la vía gubernativa a la ex funcionaria, pues no ingresó a la institución mediante ningún proceso de concurso, ni pertenecía al régimen de Carrera del Ministerio Público, por lo tanto, era de libre nombramiento y remoción.

De igual manera, en relación a su inamovilidad por ser una servidora pública en funciones, que le faltaban dos años para jubilarse, señala el regente que la misma ocupaba el cargo de Directora de Sistemas Informáticos, el cual está adscrito al Despacho Superior, por lo que no le era aplicable dicha prerrogativa.

Por último, indica que la Demandante era una funcionaria de confianza, por lo que su estabilidad estaba sujeta a la facultad discrecional que le atribuye a la autoridad nominadora para removerla de su cargo; de ahí que su desvinculación no fue producto de la imposición de una sanción (Cfr. fojas 34-36 del expediente judicial).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 546 de 24 de abril de 2023, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal el acto administrativo demandado; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la Accionante.

En este contexto, luego de exponer unos breves antecedentes del caso, manifiesta el Ministerio Público que en el caso bajo examen no había la necesidad de desarrollar un procedimiento administrativo disciplinario, por innecesario, puesto que medió la potestad discrecional y que dicha decisión se dio en cumplimiento de la garantía de la motivación del acto administrativo.

En adición, sostiene que la condición de la ex servidora de encontrarse a un (1) año de su jubilación, no fue acreditada en el Recurso de Reconsideración, acotando que no resulta pertinente en esta etapa jurisdiccional utilizar tal argumento, pues no estamos ante una tercera instancia, de ahí que la

desvinculación de la Accionante fue producto de la facultad discrecional de la autoridad nominadora (Cfr. fojas 74-89 del expediente judicial).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista N°1644 de 8 de octubre de 2024, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de Contestación (Cfr. fojas 133-147 del Expediente Judicial).

Por su parte, el apoderado judicial de la Accionante, no presentó escrito alguno.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos del Demandante, así como también los de la Entidad demandada, procede la Sala a realizar el examen de legalidad que compete.

➤ **Competencia del Tribunal.**

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 (numeral 1) del Código Judicial, se establece como competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los Decretos, Órdenes, Resoluciones o cualesquiera Actos, sean generales o individuales, que se acusen de ilegales, sustento jurídico que le permite a esta Corporación conocer de la Demanda bajo estudio.

➤ **Acto Administrativo Objeto de Reparó.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, emitido por la Procuraduría de la Administración, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **VIRNA MAROZIA LOO SALDAÑA** en el cargo que ocupaba como Directora de Sistemas Informáticos.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Licenciado Hugo Polo Flores, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **VIRNA**

155

MARUZIA LOO SALDAÑA, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo es la Procuraduría de la Administración, representado por la Procuradora de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de sus intereses como entidad demandada en la causa bajo examen.

En este orden de ideas, esta Superioridad observa que el apoderado judicial de quien recurre censura la legalidad del Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, emitida por la Procuraduría de la Administración, sustentando sus cargos de infracción en que la entidad demandada desconoció la protección laboral que tenía la Accionante en virtud de la prohibición a la autoridad nominadora de desvincular a un funcionario que le falte dos años para jubilarse, por lo que para poder ser removido del puesto debía instaurarse previamente un procedimiento disciplinario, por la comisión de una falta de gravedad que ameritara tal medida, lo cual no se configuró en la causa bajo estudio.

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se fundamentan las partes, los mismos serán analizados de la manera siguiente.

De la revisión del Expediente Administrativo, observa el Tribunal que, conforme lo constató la institución, la actora, **VIRNA MARUZIA LOO SALDAÑA**, fue nombrada a través del Decreto No. 032-2015 de 31 de marzo de 2015, en el cargo de Directora de Sistemas Informáticos, en la Procuraduría de la Administración, del cual tomó posesión el 1 de abril de 2015, posición que ocupó hasta el momento en que fue desvinculada (Cfr. expediente administrativo).

En ese sentido, de conformidad con el Manual Único de Clasificación de Puestos del Estado de la Procuraduría de la Administración, se tiene que el cargo de Director de Informática, tiene como función principal realizar trabajos de supervisión, coordinación y control de los departamentos y secciones adscritas a

156

su dirección, a fin de mantener la tecnología adecuada y que las operaciones de la institución puedan llevarse a cabo de forma eficiente.

Así las cosas, de la descripción de las funciones inherentes al cargo de "Directora", se desprende que es una posición de confianza tomando en cuenta la naturaleza de autoridad que lo reviste y las responsabilidades de supervisión, vigilancia y administración que le son atribuibles, siendo ésta la razón por la que tiene una vinculación mayor con el regente y con otros servidores en esferas de mando y fiscalización de la entidad.

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

Respecto al empleado público de confianza, en otras latitudes los Tribunales se han pronunciado de la siguiente manera:

“ ...
EMPLEADOS PÚBLICOS DE CONFIANZA

CARACTERÍSTICAS DE CARGOS DE CONFIANZA

A. Al respecto, en las Sentencias de 29-VII-2011 y 26-VIII-2011, Amp. 426-2009 y 301-2009, respectivamente, se elaboró un concepto de "cargo de confianza" a partir del cual, a pesar de la heterogeneidad de los cargos existentes en la Administración Pública, se puede determinar si la destitución atribuida a una determinada autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional.

Así, los cargos de confianza se caracterizan como aquellos desempeñados por funcionarios o empleados públicos que llevan a cabo actividades vinculadas directamente con los objetivos y fines de una determinada institución, gozando de un alto grado de libertad en la toma de decisiones, y/o que prestan un servicio personal y directo al titular de la entidad.

Entonces, para determinar si un cargo, independientemente de su denominación, es de confianza, se debe analizar, atendiendo a las circunstancias concretas, si en él concurren todas o la mayoría de **las características siguientes: (i) que el cargo es de alto nivel**, en el sentido de que es determinante para la conducción de la institución respectiva, lo que puede establecerse analizando la naturaleza de las funciones desempeñadas —más políticas que técnicas— y la ubicación jerárquica en la organización interna de la

157

institución –en el nivel superior–; (ii) que el cargo implica un grado mínimo de subordinación al titular de la institución, en el sentido de que el funcionario o empleado posee un amplio margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y (iii) que el cargo implica un vínculo directo con el titular de la institución, lo que se infiere de la confianza personal que dicho titular deposita en el funcionario o empleado respectivo o de los servicios que este le presta directamente al primero.”¹

Así las cosas, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución “*ad nutum*”; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, situación que implica que el Procurador de la Administración al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso bajo estudio, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva del Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, que en lo pertinente indica:

“Que la Ingeniera **VIRNA LOO SALDAÑA**, actualmente labora como Directora de Sistemas Informáticos en la Procuraduría de la Administración, quien a su vez reporta de manera directa al Despacho Superior y no forma parte de la Carrera del Ministerio Público.

...

Que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Panamá y en la Ley No. 1 de 6 de enero de 2009, la Ingeniera **VIRNA LOO SALDAÑA**, es una servidora pública de libre nombramiento y remoción.”

En lo que respecta al marco legal para adoptar este tipo de acciones de personal, esta Superioridad debe señalar que, de acuerdo con el artículo 17 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento General y dicta disposiciones especiales, recae sobre el Procurador de la Administración “*fijar los salarios y emolumentos, nombrar, remover, trasladar, ascender y aplicar sanciones disciplinarias conforme a la ley y los reglamentos que se expidan al respecto*”; potestad legal que lo faculta para adoptar decisiones como la contenida en el Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **VIRNA MAROZIA LOO SALDAÑA**, por ser una funcionaria de libre remoción.

¹ <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/E/1/2010-2019/2016/02/BB5D1.HTML>

158

En otro orden de ideas, respecto a la estabilidad laboral alegada por la Accionante por ser una servidora pública en funciones a quien le faltaba un año para jubilarse, al realizar un estudio de las piezas procesales incorporadas al proceso, este Tribunal advierte que **VIRNA MAROZIA LOO SALDAÑA**, no acreditó debidamente y con apego a lo consagrado en la Ley, que contaba con una edad próxima a obtener el beneficio de una pensión por vejez que otorga la Caja de Seguro Social, ello por cuanto no consta certificación emitida por el Tribunal Electoral que constate su edad ni mucho menos documento idóneo extendido por la entidad de seguridad social que acredite lo indicado por la actora.

En virtud de lo anterior, este Tribunal concluye que la actuación administrativa desplegada por la Procuraduría de la Administración, no infringe las disposiciones legales citadas por la Recurrente.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República de Panamá y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto No. 088-2021 de 20 de agosto de 2021, emitido por la Procuraduría de la Administración, al igual que su acto confirmatorio y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 19 DE Septiembre

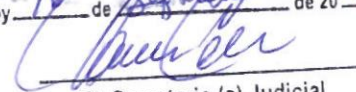
DE 20 25 A LAS 2:11 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2215 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 16 de Septiembre de 20 25


EL Secretario (a) Judicial