

**Entrada 291432021**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO ALFREDO BERROCAL BERROCAL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N°241 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2020, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, ASI COMO LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ AL NO DAR RESPUESTA AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, 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 de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en esa entidad, así como la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 30 de abril de 2021, visible a foja 45 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, el actor, **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de ilegalidad del Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través del cual se resolvió lo siguiente:

### **“RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **VÍCTOR SANTOS**, con Cédula de Identidad Personal No. 8-160-76, en el cargo de **ECONOMISTA I**, código No. 0043021, Posición No.01193, Salario Mensual de B/. 2,000.00 Balboas con cargo a la Partida No. **001010102.001.001**, contenido en el Decreto de Personal No. 563 de 17 de julio de 1975.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer al servidor público las prestaciones económicas que por ley le corresponden.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra el presente Decreto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.”

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado y de la negativa tácita por silencio administrativo incurrido por la entidad, el Accionante solicita a la Sala Tercera que ordene su reintegro al cargo que ocupaba junto con el pago de los salarios dejados de percibir, desde su remoción hasta el momento en que se efectúe su reincorporación.

Entre los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda, el apoderado judicial del recurrente sostiene que su mandante empezó a laborar hace más de cuarenta y cuatro (44) años continuos e ininterrumpidos, como personal permanente en esa Institución. Continúa indicando que la destitución efectuada por la autoridad nominadora contraviene la normativa que rige la materia, ya que el Reglamento Interno indica claramente que para que un funcionario permanente pueda ser

destituido, debe instaurarse un Procedimiento Disciplinario que devenga en una causal de máxima gravedad.

Alega, que no inició una investigación disciplinaria o de cualquier otra naturaleza en la que se haya constatado la falta incurrida por su representado, que diera como resultado su destitución, por lo que hay una total violación al debido proceso y al Principio de Debida Motivación, al no establecer en forma exhaustiva y precisa, las imputaciones endilgadas a su mandante; es decir, las funciones inherentes a su cargo que ha incumplido.

Finalmente, indica que su poderdante presentó un Recurso de Reconsideración, sobre el cual no recayó pronunciamiento alguno por parte de la Entidad demandada; por consiguiente, al presumirse negado se configura la institución jurídica conocida como silencio administrativo.

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

Quien recurre plantea que, con la emisión del Decreto de Personal N° 241 de 18 de noviembre de 2020, se vulneran los siguientes preceptos normativos:

➤ Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Decreto Ejecutivo N° 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; que indican, respectivamente, los casos en los que el servidor público quedará retirado de la Administración; de la prescripción para la persecución de las faltas administrativas que ameriten destitución directa; de la duración respecto a la investigación que deba realizar la Oficina Institucional de Recursos Humanos; y del informe que debe rendir dicho departamento en conjunto con el superior jerárquico ante la autoridad nominadora;

➤ Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que señalan que las actuaciones administrativas en todas las

entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso legal y del Principio de Estricta Legalidad; y que deben encontrarse motivados aquellos actos que afecten derechos subjetivos;

➤ Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 1994, que expresan que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un Procedimiento Administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se impondrán tales amonestaciones en los casos en que la actuación del servidor se haya enmarcado en los deberes y derechos reconocidos en la Ley; y

➤ Los artículos 88, 98 (literal d), 102 (numeral 6), 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, disposiciones que, en su orden, establecen que la destitución se aplicará como medida máxima disciplinaria al servidor público por reincidencia en el cumplimiento de deberes; los tipos de sanciones disciplinarias, entre éstas la destitución; la conducta de máxima gravedad que amerita destitución directa, consistente en alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, de acuerdo a las funciones del cargo; de la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias; del proceso de la investigación; y del informe como resultado de la misma.

### **III. INFORME DE CONDUCTA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.**

El Ministro de Desarrollo Agropecuario, mediante la Nota No. DM-0753-2021 de 7 de mayo de 2021, remitió el Informe Explicativo de Conducta, en el que expuso que por medio del Decreto de Personal N°241 de 18 de noviembre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento del señor **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, quien ostentaba el cargo de Economista I, posición que no fue adquirida a través de un concurso de mérito; por ende,

al no ser un funcionario de Carrera Administrativa, no gozaba de estabilidad laboral, lo que lo categorizaba en un servidor público de libre nombramiento y remoción.

Aunado a lo anterior, indica una vez se le notificó la precitada resolución, el prenombrado, haciendo uso de su derecho, promovió un Recurso de Reconsideración, el cual fue admitido a través de la Providencia No. OIRH-113-2020 de 30 de noviembre de 2020, por la Oficina Institucional de Recursos Humanos, y concedido en el efecto suspensivo conforme lo establece el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Finalmente, expone que el referido medio de impugnación fue resuelto por la Resolución No. OAL-044-ADM-2021 de 9 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 47-50 del Expediente Judicial).

#### **IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El señor Procurador de la Administración, a través de la Vista N°1281 de 17 de septiembre de 2021, solicita a la Sala Tercera que se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del Accionante.

En este contexto, luego de exponer unos breves antecedentes del caso, manifiesta el Representante del Ministerio Público que el acto objeto de controversia tuvo su fundamento en la potestad 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 mediante un concurso de méritos o encontrarse amparado por alguna Ley especial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política (Cfr. fojas 51-55 del Expediente Judicial).

Aunado a lo anterior, sostiene el Procurador que **VÍCTOR SANTOS RIVERA** no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo, inherente de los servidores públicos de carrera, de ahí que su nombramiento haya sido revocado por la Administración según conveniencia y oportunidad; consideraciones que fueron debidamente enunciadas en el acto administrativo demandado, dando efectivo cumplimiento al Principio de Debida Motivación y Derecho a la Defensa (Cfr. fojas 55-58 del Expediente Judicial).

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 1630 de 22 de noviembre de 2021, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de Contestación (Cfr. fojas 66-73 del Expediente Judicial).

Por su parte, el apoderado judicial del 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 Reparación.**

El Acto Administrativo que se impugna, lo constituye el Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **VÍCTOR SANTOS RIVERA** en el cargo que ocupaba como Economista I en esa entidad.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo es el Ministro de Desarrollo Agropecuario, representado por el Procurador 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 los intereses de la Entidad demandada.

En este orden de ideas, esta Superioridad observa que el apoderado judicial de quien recurre censura la legalidad del Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, proferido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, sustentando sus cargos de infracción de la siguiente manera:

- Argumenta el activador judicial que los artículos 127, 153, 161 y 162 del Decreto Ejecutivo N° 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 fueron violados de forma directa por omisión; ya que la autoridad nominadora estaba obligada a realizar una investigación disciplinaria, en la que se garantizara su derecho a la defensa, se comprobaran los cargos que se le endilgan al servidor público y se rindiera el informe correspondiente de la Oficina Institucional de Recursos

Humanos en el que se plasmara el incumplimiento de los deberes incurridos por el Actor.

- En adición, sostiene que se trasgredieron los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que al emitirse el acto administrativo objeto de reparo, la Entidad estaba en la obligación de actuar con apego a los Principios de Debido Proceso y Estricta Legalidad, lo que implicaba la instauración previa de un Procedimiento Disciplinario en el que expresaran mínimamente las razones que se tuvo para terminar la relación jurídica que vinculaba a su mandante con la autoridad nominadora.

- Bajo este orden de ideas, señala como normas infringidas los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, puesto que, según expone, su mandante es un funcionario con conocimientos técnicos, altamente capacitado y muy calificado para el cargo que ostentaba, por lo que, al no incoarse un Procedimiento Disciplinario, la entidad prejuzga su actuar sin permitírsele hacer uso de su derecho a la defensa.

Por último, indica quien activa la vía jurisdiccional que el acto acusado de ilegal trasgrede los artículos 88, 98 (literal d), 102 (numeral 6), 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ya que dicho cuerpo normativo prevé taxativamente las faltas disciplinarias por las cuales el servidor público le es aplicable la sanción de destitución, y, en el caso de su mandante, éste no incurrió en la comisión de ninguna, así como tampoco ha sido reincidente de alguna infracción administrativa.

Efectuadas las anteriores consideraciones, pasaremos a hacer una revisión y análisis del fundamento legal, así como también de los elementos probatorios allegados al Proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón al Demandante.

- **Expediente de Personal**

De la revisión del Expediente Administrativo remitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Sala observa que El Ministro de Desarrollo Agropecuario, celebró con **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, el Contrato No. 563-AP fechado 17 de julio de 1975, en el cual este último se comprometió a prestar sus servicios al Gobierno en calidad de Economista en la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, por el periodo comprendido desde el 16 de junio al 31 de diciembre de 1975 (Cfr. foja 202 del expediente administrativo).

Seguidamente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 28 de 26 de abril de 1976, **VÍCTOR SANTOS RIVERA** fue nombrado en el cargo de Planificador III, posesionándose del mismo el 3 de mayo de 1976 (Cfr. foja 203 del expediente administrativo).

Luego de ello, el actor, **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, fue nombrado a través del Decreto No. 1 de 6 de marzo de 1978, en el cargo de Ingeniero Agrónomo III, del cual tomó posesión el 10 de marzo de 1978 (Cfr. foja 223 del expediente administrativo).

Por último, reposa en autos que por medio del Decreto Ejecutivo No. 25 de 25 de marzo de 1998, **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, fue nombrado en el cargo de Economista I, del cual tomó posesión el 10 de agosto de 1998; posición que ocupó hasta el momento en que fue desvinculado de dicha institución agropecuaria (Cfr. foja 225 del expediente administrativo).

Dado lo anterior, estimamos de suma importancia traer a colación el Reporte de Auditoría de la Evaluación de Antecedentes de **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, fechado 22 de junio de 2006, elaborado por la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, visible a foja 181 del Expediente Administrativo, en el que taxativamente se señaló lo siguiente:

“MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA  
REPORTE DE AUDITORÍA DE LA EVALUACIÓN DE  
ANTECEDENTES DE SERVIDORES PÚBLICOS EN FUNCIONES  
QUE NO CUMPLEN CON LOS CRITERIOS DE INGRESO A LA  
CARRERA ADMINISTRATIVA

Nombre del Servidor Público: VICTOR SANTOS R.  
Cédula: 8-160-76

Posición: 1193

Puesto según SICLAR: Analista de Proyectos Agropecuaria

Código General: PRAJ0502

Sustentación: No ingresa por el artículo No. 24, ni por el artículo No. 25 del Decreto Ejecutivo No. 222.

Se le aplicó el artículo No. 26 de este mismo Decreto que establece lo siguiente: 'Si el servidor público no cumpliera con ninguno de los requisitos establecidos en los artículos anteriores, se mantendrá como Servidor Público en funciones.'

El servidor público no completó documentación requerida en su expediente, para evaluar sus antecedentes laborales."

Tomando en cuenta las piezas procesales que reposan en el Expediente de Personal del activador judicial, esta Sala observa que **VÍCTOR SANTOS RIVERA** no ingresó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario por medio de algún procedimiento de selección de personal basado en un concurso de méritos y competencia del recurso humano, para ocupar la posición de Economista I; razón por la cual, el recurrente no gozaba de estabilidad laboral en el cargo.

En este sentido, se puede definir la estabilidad laboral de un servidor público, como la inamovilidad del cargo de la que goza un funcionario, en la que se le garantiza que no puede ser removido de su puesto de trabajo discrecionalmente, salvo que medie una causa justificada o previa instauración de un Procedimiento Disciplinario.

Tal como lo ha desarrollado esta Corporación de Justicia en reiterada jurisprudencia, la estabilidad laboral de un servidor público dentro de la Administración Pública, es adquirida ya sea por su formal incorporación a la Carrera Administrativa o alguna de las demás Carreras Públicas consagradas en la Constitución, en este caso la de las Ciencias

Agropecuarias, que se lleva a cabo una vez se haya dado cumplimiento a los requisitos y procedimiento especiales previstos en la Ley.

O bien por los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo dispone; es decir, aquellos en los que la Ley reconoce un régimen de estabilidad especial u otorga una protección laboral producto de una condición inherente al servidor público, que haya sido debidamente acreditada, como lo son los fueros por enfermedad, por discapacidad, sindical, gravidez, próximo a jubilación, entre otros.

Bajo este marco de ideas, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de **VÍCTOR SANTOS RIVERA** al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al momento de emitirse el acto demandado, el mismo no se encontraba amparado ya sea por el régimen de Carrera de las Ciencias Agropecuarias; por el sistema de Carrera Administrativa; o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición; en consecuencia, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral.

En este sentido, se constata que el Demandante ostentaba el estatus de servidor público en funciones, tal como se indicó en el Reporte de Auditoría de la Evaluación de Antecedentes de 22 de junio de 2006, aludido en párrafos precedentes.

Al respecto, el artículo 2 (acápito 37) del Decreto Ejecutivo 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, modificada por la Ley 23 de 2017”*, conceptualiza la permanencia de la siguiente manera:

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

Del marco conceptual expuesto, se deduce que la permanencia del funcionario en una determinada posición o cargo, más allá de interpretarse como el reconocimiento automático a la estabilidad laboral, implica más bien que dicho servidor público está ocupando una posición de la estructura

institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, **hasta tanto adquiriera la condición de servidor de Carrera**, o, en su defecto, sea desvinculado del puesto.

Y es que si bien el Accionante laboró en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario por más de cuarenta (40) años, periodo considerable en el que ostentó diversos cargos, no podemos soslayar que ninguno de sus nombramientos fueron realizados como resultado de un concurso o algún procedimiento excepcional preestablecido en el que se hayan ponderado sus aptitudes y méritos; máxime cuando se desprende del citado Reporte de Evaluación de Antecedentes, que su incorporación a la Carrera no se materializó en vista que el prenombrado no cumplía con los requisitos para ello.

En consecuencia, en el caso que ocupa nuestra atención, 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, lo que conlleva a que la autoridad nominadora, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, tal como ocurre en el caso en estudio, en el que se pone de manifiesto en la parte motiva del Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, que en lo medular indica:

“...  
Que de acuerdo con el expediente del servidor público Víctor Santos, con cédula de identidad personal No. 8-160-76, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que el servidor público Víctor Santos, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.”

Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la Institución, expresó al Demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto su nombramiento, al indicársele que era un funcionario de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la

Ley 9 de 1994 “*que regula la Carrera Administrativa*”, decisión que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

Así las cosas, le compete a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece:

“**Artículo 629:** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con el Ministro de Desarrollo Agropecuario, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **VÍCTOR SANTOS RIVERA** del cargo de Economista I que ocupaba en dicho Ministerio.

Respecto a la facultad discrecional ejercida dentro de la Administración Pública, en la doctrina se ha detallado lo siguiente:

“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 ahí 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.”<sup>1</sup>

Sobre la materia, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado en innumerables ocasiones bajo los siguientes términos:

“... ”

---

<sup>1</sup> Jované Burgos, Jaime Javier. Derecho Administrativo, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo. Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, 2011, páginas 151-152.

Lo anterior se sustenta en el hecho que según la propia institución, advierte que el sistema de mérito alcanza todas sus etapas del proceso de administración de personal, empezando, naturalmente, por el nombramiento de los funcionarios de carrera, tal como se desprende del artículo 302 constitucional, cuya parte pertinente estipula que los nombramientos que recaigan en el personal de carrera debe hacerse con base al sistema de méritos. --Y *especifica el Ministro*-- Cabe agregar, que el mecanismo a través del cual se materializa o hace efectivo este principio en el caso de los nombramientos, es el de los llamados "concursos", a través de los cuales, los aspirantes a ocupar un cargo de carrera deben someterse, en igualdad de condiciones, a un proceso de selección caracterizado por la evaluación de los méritos, ejecutorias y aptitudes de cada uno de ellos.

Concluye señalando la autoridad nominadora, que uno de los requisitos primordiales que debe cumplir un servidor público para gozar de estabilidad en el cargo, es el ingreso a la función pública mediante el sistema de concurso o mérito y de lo establecido en el expediente, no emerge prueba alguna que el señor ROBERTO FIGUEROA CASTROVERDE haya ingresado al Misterio de Desarrollo Agropecuario mediante concurso, por lo tanto es potestad discrecional de la entidad, el libre nombramiento y remoción de los funcionarios que no se encuentran amparados por la Ley Especial de Carrera Administrativa.

Así las cosas y luego de analizadas las piezas procesales que obran dentro del expediente del activista, la Sala comparte los señalamientos expresados por el Procurador de la Administración, cuando este sostiene que debido a la condición laboral que mantenía el recurrente, puede arribarse a la conclusión de que su destitución se dio en el marco de lo contemplado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, en el que 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.

Por ello, esta Magistratura está de acuerdo que el ejercicio de esta potestad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de copiosa jurisprudencia de este Tribunal. Y es que sobre esta línea de pensamiento jurisprudencial, la Sala ha sostenido que en situaciones como las que nos ocupa, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, sin el debido concurso de méritos o carrera administrativa son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el señor Presidente de la República junto con el Ministro de Desarrollo Agropecuario podían ejercer tal facultad.

En virtud a lo anteriormente expresado, esta Máxima Corporación de Justicia es del criterio que, la sola invocación del literal 2b" del acápite I del artículo 3 de la Ley 5 de 24 de febrero de 1984, como único y posible artículo conculcado, logran demostrar violación alguna de la norma invocada.

En virtud de lo expuesto, lo procedente entonces es no acceder a las pretensiones de la demanda.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Decreto Ejecutivo No.256 de 9 de septiembre de 2013, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y, en consecuencia desestima las pretensiones del demandante."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sentencia de 7 de septiembre de 2015 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

En virtud de los razonamientos previamente expuestos, esta Superioridad debe acotar que, en el caso bajo examen, no era necesario que el Estado hiciera uso del denominado “Ius Punendi” disciplinario, toda vez que la desvinculación de **VÍCTOR SANTOS RIVERA** del cargo que ocupaba no se efectuó como resultado de la comisión de alguna causal disciplinaria contemplada en el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario o inobservancia de los deberes que éste prescribe, sino que fue sustentada en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora; en consecuencia, no se requería la apertura del Procedimiento Disciplinario que alega la parte actora fue omitido.

- **Silencio Administrativo.**

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, en su artículo 200 (numeral 2), establece el silencio administrativo como medio de agotamiento de la vía gubernativa, y así poder acudir a la Sala Tercera en Demanda de Plena Jurisdicción, una vez transcurra el plazo de dos (2) meses, sin que recaiga decisión alguna sobre el recurso de reconsideración o apelación interpuesto ante la entidad.

En igual sentido, el glosario de la Ley 38 de 2000, define en el artículo 201 (numeral 104) la figura jurídica del silencio administrativo, conceptualizándolo como el *“Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.”*

En este orden de ideas, de conformidad con el análisis previo y con las piezas procesales, esta Superioridad considera que la negativa tácita por silencio administrativo en la que incurrió la Entidad demandada, al emitir la Resolución No. OAL-044-ADM-2021 de 9 de marzo de 2021, que resuelve el Recurso de Reconsideración, fuera del término estipulado por la Ley, no ha sido óbice para que la parte actora acudiera a la jurisdicción contencioso administrativa, para impugnar el acto administrativo proferido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo que estimamos no se ha configurado la ilegalidad del Decreto de Personal No. 241 de 18 de noviembre de 2020, bajo este planteamiento.

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor **VÍCTOR SANTOS RIVERA**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de Leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el negocio jurídico bajo estudio.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Personal No. 241 de 18 de

