

**Entrada N°204-2020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ANTONIO VARGAS DE LEÓN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO.357 DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, 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, once (11) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en nombre y representación de **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

En la Demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a través del cual se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, en el cargo de Oficinista I, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

De igual manera, se pretende la declaración de nulidad del Acto

confirmatorio contenido en la Resolución No. DM-764 de 16 de diciembre de 2019; así como el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, en el sentido que **ARDINES MÉNDEZ** sea reintegrada a la Institución, y se le reconozcan los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución hasta su reintegro.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que su representada fue nombrada en el cargo de Oficinista a través del Decreto de Personal N°3 de 29 de enero de 2013; sin embargo, ejercía funciones de Conciliadora laboral en la Sección de Conciliación Individual de la Dirección General de Trabajo.

Sostiene que la destitución se produjo sin haber incurrido en una falta administrativa y sin ser merecedora de dicha sanción disciplinaria. A su juicio, la Autoridad interpretó ilegalmente que la señora **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ** era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, pues sus labores no requerían la confianza de su superior inmediato, ya que realizaba funciones propias de la administración en general.

La parte actora advierte como disposiciones legales infringidas, de manera directa por falta de aplicación, los artículos 159, 160 y 163 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que, en su orden, hacen referencia al momento, dentro del Régimen Disciplinario, en que debe recurrirse a la destitución; las conductas que admiten destitución directa; y el contenido del documento que contenga la acción de destitución.

Igualmente, estima vulnerada por aplicación indebida, el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo, que alude a la atribución del Presidente de la República de *“Remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción”*.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 5 a 9 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que rindiese informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°DM-0196-2020 de 12 de marzo de 2020, que en lo medular explica que la destitución se sustenta en la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para remover al personal que no ostenta el derecho a la estabilidad laboral.

Sostiene que la servidora pública ocupaba, al momento de su destitución, un cargo de libre nombramiento y remoción, y que la misma *“... no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure estabilidad, según se pudo comprobar en su expediente (...), razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo”*.

## III. CONTESTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Mediante Vista N°571 de 23 de julio de 2020, la Procuraduría de la Administración solicita se declare que no es ilegal el Decreto de Personal No.357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante, fundamentando su petición en lo siguiente:

*“... es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Irianis Ardines Méndez, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra **la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; ya que*

bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa”.

De igual forma, afirma el Ministerio Público que, en el caso en estudio, se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, pues “... *la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario*”.

Con posterioridad, mediante Vista Número 1179 de 30 de octubre de 2020, la Procuraduría de la Administración presenta su Alegato de Conclusión, donde reitera la opinión vertida en la Vista N°571 de 23 de julio de 2020, e insiste en la declaratoria de legalidad del acto administrativo impugnado.

A su juicio, las pruebas recabadas no cumplen con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, toda vez que “*la recurrente se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez...*”. (Véanse fojas 40-46 del Expediente Judicial)

#### **IV. DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la

Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en el Decreto de Personal No.357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; así como de la Resolución No. DM-764 de 16 de diciembre de 2019, Acto Confirmatorio, proferida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Por medio del Acto impugnado, se deja sin efecto el nombramiento de la servidora pública **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, en el cargo de Oficinista I, y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que el activador de esta jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta de manera directa por falta de aplicación, los artículos 159 y 160 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, pues a su juicio, la destitución no corresponde con los parámetros establecidos en dichas normas.

En ese sentido, objeta la parte actora que la actuación de la Institución es errada, toda vez que “... *no fue amonestada ni sancionada de forma alguna antes de ser destituida por parte de la autoridad nominadora mediante el acto administrativo acusado de ilegalidad*”; de igual manera, asegura que ninguna de las dieciséis (16) conductas que admiten destitución directa fue invocada en el Acto Administrativo atacado de ilegal.

Asimismo, advierte la supuesta infracción, del artículo 163 de la misma excerta legal, por falta de cumplimiento de las formalidades legales, ya que “... *el acto administrativo cuestionado solo señala el fundamento de derecho y no así las causas de hecho, cual (sic) es la conducta, acción u omisión (...) que origina la decisión de separarla definitivamente del cargo, por supuesta falta de confianza*”.

Por último, alega la transgresión por aplicación indebida del artículo 629, numeral 18, del Código Administrativo, al no tomarse en cuenta que la servidora

pública contaba con “... una condición contraria a la de libre remoción en tanto que al momento de su destitución NO ERA una funcionaria que, por sus características, (...) pudiera considerarse de libre nombramiento y remoción, pues su trabajo no implicaba laborar de manera exclusiva con base en la confianza de su superior inmediato”.

Reparamos pues, que el argumento central de lo invocado por el apoderado judicial de la actora radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, pues la Institución erradamente fundamentó su decisión en que **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ** era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, sin tomar en cuenta que su cargo no estaba sujeto a la confianza del superior jerárquico, y que, además, la figura de la destitución es permitida por Ley, solo en virtud de la comisión de una falta administrativa que amerite tal sanción.

Por su parte, observa esta Superioridad que la Institución demandada manifiesta que su decisión está motivada y sustentada en la facultad discrecional que la Ley le otorga al Presidente de la República, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral.

En su Vista N°571 de 23 de julio de 2020, la Procuraduría de la Administración sostiene, de igual manera, que la remoción de la servidora pública se fundamentó en la facultad discrecional atribuida a la autoridad nominadora; y agrega que, la demandante fue desvinculada con sustento en el artículo 629, numeral 18, del Código Administrativo, al no estar amparada por el régimen de Carrera Administrativa o alguna Ley especial.

Una vez examinados los argumentos en que se apoya la Demanda, la Sala conceptúa que no se han producido las violaciones endilgadas por la parte actora.

Esto es así, toda vez que la Administración actuó en base a la facultad discrecional de la autoridad nominadora de remover del cargo a los servidores públicos de su elección, sin necesidad de un proceso previo ni invocación de causal disciplinaria alguna.

Conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial,

**IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, fue destituida del cargo que ocupaba con sustento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.

Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, con cédula de identidad personal No.8-852-1476, 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 la servidora pública **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado (sic) en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”.

De las consideraciones del Acto Administrativo impugnado se constata que, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de **ARDINES MÉNDEZ**, la remoción de la prenombrada no obedece a la comisión de una falta disciplinaria, sino que encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover a los funcionarios que no gocen de estabilidad en el cargo.

Por su parte, consta en el Expediente Administrativo que mediante Decreto de Personal N°3 de 29 de enero de 2013, el Presidente de la República dispuso el nombramiento de una serie de funcionarios en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, dentro de los que se encontraba la prenombrada, quien fue nombrada para ocupar el cargo de Oficinista I, tomando posesión del mismo en fecha treinta (30) de enero de 2013.

De igual manera, se observa en el Antecedente que a través del Memorando N°234-OIRH-2019 de 28 de mayo de 2019, la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, informa a **ARDINES MÉNDEZ** su reasignación, de conformidad con el artículo 41 del Reglamento Interno de la Institución, como

Conciliadora Laboral, en la Sección de Conciliación Individual de la Dirección de Trabajo, a partir del 3 de junio de 2019.

Sin embargo, observa la Sala que no se constata en el referido Expediente, que la activadora jurisdiccional, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad.

A ese respecto, es oportuno destacar que, en reiterada jurisprudencia, la Sala ha reconocido que cuando se trate de funcionarios públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la autoridad nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa disciplinaria. Así pues, en Sentencia de 21 de diciembre de 2015, esta Superioridad expresó lo siguiente:

“Respecto al tema del libre nombramiento y remoción de los servidores públicos que no se encuentran amparados por una Ley Especial o Régimen de Carrera, debemos señalar que acuerdo a la jurisprudencia de esta Sala, los mismos quedan sujetos a la potestad discrecional de remoción que ostenta la autoridad nominadora, como se aprecia en el fallo de 26 de enero de 2009, a través del cual señaló que:

‘Inveterada jurisprudencia de este Tribunal ha dicho que para la disposición de los cargos ocupados por servidores públicos en funciones sujetas al libre nombramiento y remoción, no es necesario que sea motivada o fundamentada en una causal disciplinaria alguna, previo la aplicación de los trámites del debido proceso sancionador, con las garantías procesales que gozan aquellos agentes públicos amparados por una Ley de carrera o especial que les asegure el derecho de estabilidad. Dicho de otra forma, ‘cuando un servidor del Estado en funciones no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso’ (Cfr. sentencia de 31 de julio de 2001).

En vista de las anteriores consideraciones es claro que a la señora Carol Saavedra de Díaz no le eran aplicables los artículos 146 y 147 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, demandados como infringidos por el acto acusado, al no ser una funcionaria de carrera,

sino por lo contrario de libre nombramiento y remoción.’ (Carol Saavedra de Díaz vs Consejo Municipal de Chitré).

Expuesto lo anterior, al no estar amparado por un régimen de estabilidad, el señor SOFANOR ESPINOSA VALDÉS tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser removido del cargo en cualquier momento por la autoridad nominadora, sin necesidad de que mediara causal o proceso disciplinario alguno”.

Coincidimos pues con el criterio expuesto por el Ministerio Público, en cuanto a que, para desvincular del cargo a **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción; y de igual manera, que *“... se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución”*.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto de Personal No. 357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como su acto confirmatorio; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA