

ENTRADA Nº 82151-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO PORFIRIO BATISTA PINEDA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL No. 383 DE 07 DE AGOSTO DE 2020, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 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, veintidós (22) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Porfirio Batista Pinera, quien actúa en representación del señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare Nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, así como su Acto confirmatorio; y en consecuencia, solicita se ordene su reintegro y que se le reconozca los salarios dejados de percibir.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

El apoderado judicial del demandante, manifestó, en los hechos de la Demanda, que el señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, inició labores en el Ministerio de Economía y Finanzas, en el mes de enero de 2015, a través del Decreto de Personal No. 2 de 13 de enero de 2015, por lo que, contaba con cinco (5) años laborales continuos en la citada Institución, al momento de su desvinculación (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Advierte, que durante el tiempo que estuvo laborando, su representado no afrontó ningún Proceso Disciplinario, ni fue objeto de ninguna sanción (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indica que fue destituido a través del **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, acusado de ilegal, del cargo que ocupaba como Planificador de Proyectos en la Institución demandada, mismo que le fue notificado el día 4 de septiembre de 2020 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Destaca el accionante, que el citado Decreto de Personal fue impugnado el día 7 de septiembre de 2020, mediante un Recurso de Reconsideración; sin embargo, a través de la Resolución No. MEF-RES-2020-1775 de 21 septiembre de 2020, la Entidad demandada, dispuso confirmar su Decisión (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

II. NORMAS QUE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

En atención a lo expresado, el recurrente consideró, que el Acto acusado de ilegal, vulneró los **artículos 34, 35, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; mismos que en ese orden, establecen los Principios que informan al Procedimiento Administrativo general; la jerarquía de las normas; sobre las causales de nulidad de los Actos administrativos y el requisito de motivación de los mismos (Cfr. fojas 4-11 del expediente judicial).

Por su parte, advierte como norma Convencional infringida, el **artículo 8 de la Ley 15 de 1977, “Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos”**, Pacto de San José, disposición que hace referencia a las Garantías Judiciales (Cfr. foja 11-13 del expediente judicial).

Al respecto, y al sustentar el cargo de infracción del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señaló, entre otras cosas, que fue vulnerado de manera directa por omisión, pues, a su juicio, el Acto administrativo acusado no estuvo precedido de un Procedimiento Disciplinario en contra del señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, por lo que, no se le permitió ejercer

oportunamente el Derecho a la defensa y en contradictorio, ni mucho menos aportar pruebas idóneas que desacreditaran lo actuado por la Entidad acusada (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En cuanto a la violación del artículo 35 de la citada excerta, señala el activador jurisdiccional, que el mismo ha sido conculcado por el Acto administrativo demandado, en virtud que, “...no se establecieron las razones de hecho por las cuales se finaliza dicha relación laboral...”, procediéndose a la desvinculación por la facultad discrecional de la Autoridad nominadora (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En cuanto a la trasgresión del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indica, que a su criterio, no se cumplieron los trámites del Debido Proceso, en apego al Principio de Estricta Legalidad, pues, el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, acusado de ilegal, no fue debidamente motivado, ni dictado a consecuencia de un Procedimiento Administrativo Disciplinario en su contra (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Por otra parte, respecto a la infracción del artículo 155 (numeral 1) de la citada Ley, advierte, el accionante, que el Ministerio de Economía y Finanzas, tenía la obligación de motivar el Decreto acusado, mediante el cual se desvinculó al señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, contrario al argumento expuesto en el citado Acto; es decir, el de discrecionalidad o por tratarse de un servidor público de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Asimismo, expresa, en cuanto a la vulneración del artículo 8 de la Ley 15 de 1977, “*Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos*”, expresa el demandante, que era obligatorio que el Ministerio de Economía y Finanzas, emitiera un Acto con apego a las normas que rigen la Administración Pública, emitiendo una Resolución de destitución debidamente razonada, motivada y garantizado el Derecho a Defensa del demandante (Cfr. foja 12 del expediente

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDO.

En el Expediente judicial, figura el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Ministerio de Economía y Finanzas, referente a la emisión del Acto administrativo demandado, en el que se señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“...

SEGUNDO: En el marco del ejercicio de la función pública, mediante Decreto de Personal Núm.383 de 7 de agosto de 2020 y en virtud de la potestad discrecional que ejerce la Autoridad Nominadora, se removió y desvinculó del cargo laboral que ocupaba el señor Miguel Antonio Lynton Santamaría, en esta institución. El comentado acto condición, se fundamentó en el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá; artículo 629 del Código Administrativo; el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 'Que aprueba la Carrera Administrativa'; el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y la Resolución Núm.038 de 9 de julio de 2019 proferida por la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia.

...

En ese sentido, la remoción y desvinculación del cargo del demandante se fundamenta, tal como se observa en el acto administrativo demandado, en el ejercicio de la facultada discrecional de la Autoridad Nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...” (Cfr. fojas 20 y 22 del expediente judicial).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1297 de 20 de septiembre de 2021, el representante del Ministerio Público solicitó, a los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan a declarar que no es ilegal, el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

Al respecto advirtió, en lo medular, lo siguiente:

“...

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría **advierte que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado en el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en que la desvinculación del demandante se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente **a los funcionario 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 el recurrente en el Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 14-15 del expediente judicial).

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto **que el derecho de estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley forma de carrera**, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

...

En consecuencia, como quiera que **Miguel Arturo Lynton Santamaría era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

...

Por otro lado, y contrario a lo señalado por el apoderado especial del demandante, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Miguel Arturo Lynton Santamaría** del cargo que ocupaba en el Ministerio de Economía y Finanzas, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley No.38 de 2000...

...

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

Adicionalmente, resaltamos que el hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, una vez decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

...” (Cfr. fojas 45 y 47-50 del expediente judicial).

V. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN.

El señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, el cual siente su Derecho afectado por el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, y su Acto confirmatorio, y estando legitimado activamente, de conformidad con el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, presentó, ante esta Sala, la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que

ocupa nuestra atención, Tribunal competente para conocer de este negocio jurídico, por disposición del artículo 97 del Código Judicial, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, Institución, que en el caso que nos ocupa, ejerce la legitimación pasiva.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez evacuados los trámites procesales pertinentes, ésta Sala procede a realizar un examen de rigor.

Con base a los antecedentes expuestos, corresponde al Tribunal determinar la legalidad del Acto Administrativo demandado, **con fundamento en los cargos de infracción presentados por el activador jurisdiccional**, por las razones expuestas con anterioridad.

Para lograr una mayor aproximación al tema objeto de este análisis, el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, acusado de ilegal, y dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, en su parte resolutive, establece lo siguiente:

“...

ARTICULO PRIMERO: Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público Miguel Arturo Lynton Santamaría, con Cédula de Identidad Personal No.3-108-758, en el cargo de Planificador de Proyectos, Código No. 0033060, Posición No. 5522, Salario Mensual de B/.2,000.00, con cargo a la Partida No. 0.16.0.2.001.01.02.001, contenido en el Decreto de Personal No. 2 de 13 de enero de 2015, y Resuelto Administrativo No. 330 de 10 de marzo de 2015 .

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

...” (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Así las cosas, el accionante con fundamento en los **cargos de infracción** presentados, alega, la falta de un Procedimiento Disciplinario que diera como resultado su destitución; que el Acto acusado, a su juicio, carece de una parte motiva, incumple con los procedimientos establecidos, y el Debido Proceso.

Adentrándonos al examen de legalidad del Acto acusado, el accionante, indica que el Acto acusado de ilegal, infringe los artículos 34, 35, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; mismos que en ese orden, establecen los Principios que informan al Procedimiento Administrativo general; la

jerarquía de las normas; sobre las causales de nulidad de los Actos administrativos y el requisito de motivación de los mismos (Cfr. fojas 4-11 del expediente judicial).

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este escenario, de las constancias procesales contenida en autos, se desprende que el accionante, ingresó al Ministerio de Economía y Finanzas, el 13 de enero de 2015, ocupando el cargo de Jefe de la Oficina Regional, y que a través del Resuelto Administrativo No. 330 de 10 de marzo de 2015, se modificó su posición al cargo de Planificador de Proyecto, hasta el momento en que fue removido del mismo, a través del **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, notificado el día 4 de septiembre de 2020 (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial y 19-20 del antecedente).

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, **no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.**

Ante el hecho, que el Actor al momento de emitirse el Acto Demandado no se encontraba gozando del Derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una Ley formal de Carrera o por una Ley Especial, la Administración puede 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, según la conveniencia y la oportunidad.

De igual forma, se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente

de la República, por conducto del Ministro de Economía y Finanzas, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base a los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y la Resolución No. 038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa.

En ese orden de ideas, en la citada Sentencia de 25 de mayo de 2017, este Tribunal, expresó lo siguiente:

“ ...

En este mismo contexto, esta Sala ha expuesto que el derecho a **la estabilidad del servidor público es inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o es concedido por una ley especial que consagre los requisitos para la obtención del beneficio**, generalmente basado en un sistema de mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración.

Debemos indiciar que, en el presente caso, la autoridad nominadora se encuentra debidamente representada por el Ministro de la Presidencia, quien en base al artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo, remueve al funcionario demandante del cargo que ocupaba dentro de la institución.

...

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Personal No. 625 de 11 de agosto de 2014, emitido por conducto del Ministerio de la Presidencia, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

...” (Lo resaltado es de esta Sala).

Por consiguiente, habiendo sido expuesta en la parte motiva del Acto las razones de hecho y de Derecho que llevaron a la Administración a tomar la decisión impugnada, a juicio de este Tribunal, el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, tampoco incurre en el incumplimiento del **artículo 8 de la Ley 15 de 1977, “Que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos”**, Pacto de San José, disposición que hace referencia a las Garantías Judiciales, aducido en la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en estudio.

Por las consideraciones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos de violación alegados por el actor en cuanto al cumplimiento de un Procedimiento Disciplinario, pues, reiteramos, no era necesario, en virtud que, la Decisión contenida en el **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, dictado por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, se da en base, a la facultad discrecional que la Ley concede a la Autoridad nominadora, para remover a los servidores públicos bajo su dependencia, y que no están amparando por la estabilidad en el cargo, razón por la cual, no se configura nulidad alguna en la emisión del Acto.

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor **MIGUEL ARTURO LYNTON SANTAMARÍA**, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que, la Sala Tercera ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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 Ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos, en la Sentencia de 12 de enero de 2021, la Sala Tercera señaló lo siguiente:

“... ”

En lo relativo a la solicitud del pago de salarios que corresponderían a la parte demandante desde la fecha en que se hizo efectiva su destitución hasta su respectivo reintegro, **la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa que para reconocer esta pretensión es necesario que se invoque la norma expresa que reconoce éste derecho invocado.** En consecuencia, no puede esta Corporación de Justicia acceder a ésta solicitud, si previamente no existe un mandato expreso del legislador o diputado que reconozca la obligación del pago del dinero dejado de percibir por parte de un servidor

público como consecuencia de un despido injustificado. Lo anterior guarda estrecha relación en base a lo dispuesto dentro del artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, **en virtud que los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.** Po consiguiente, no se puede acceder a la solicitud del pago de salarios caídos.

Finalmente, reitera esta Corporación de Justicia que 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 ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.**

...” (Lo destacado es de la Sala).

Visto todo lo anterior, y toda vez que los cargos de violación alegados por el accionante no acreditan la ilegalidad del **Decreto de Personal No. 383 de 07 de agosto de 2020**, **no es procedente declarar la nulidad del Acto, ni las consecuentes declaraciones solicitadas.**

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. 383 de 07 de agosto de 2020**, emitido por conducto del Ministerio Economía y Finanzas y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**