

**Entrada 254-2020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO ALFREDO BERROCAL BERROCAL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. OIRH 047-2019 DE 16 DE OCTUBRE DE 2019, EMITIDA POR EL INSTITUTO DE SEGURO AGROPECUARIO, ASI COMO LA NEGATIVA TÁCITA, POR SILENCIO ADMINISTRATIVO, 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, siete (07) de julio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, ha promovido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro 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, al no dar respuesta al recurso de reconsideración interpuesto, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Providencia de 7 de enero de 2021, visible a foja 51 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, **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, acude ante este Tribunal con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa No. OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, a través del cual se resolvió lo siguiente:

### **“RESUELVE:**

**PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento del servidor público **PEDRO ORTEGA**, portadora de la cédula de identidad personal No 6-50-344, quien labora como **CONDUCTOR DE VEHÍCULO I CON FUNCIONES DE SEGURIDAD**, en el Instituto de Seguro Agropecuario, con el número de posición 99, con un salario de SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.682.00).

**SEGUNDO:** Que en contra de esta Resolución cabe el Recurso de Reconsideración, dentro de los cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

**TERCERO:** Que esta Resolución empieza a regir a partir de su notificación.

**CUARTO:** Reconocer las prestaciones económicas a que tenga derecho según las disposiciones legales vigentes.”

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 laboró por más de diez (10) años continuos e ininterrumpidos, prestando servicios en la 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 configurarse una causal que justifique la aplicación de tal medida.

Alega, que no se instauró un procedimiento disciplinario ni se expuso en la parte motiva del acto administrativo impugnado, la falta incurrida por su representado, que diera como resulta su destitución, por lo que hay una total violación al debido proceso y a su derecho a la defensa.

Por último, sostiene 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 de la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, se vulneran los siguientes preceptos normativos:

➤ Los artículos 127, 146 (numeral 14); 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; la prohibición de despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos (2) años para jubilarse; 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 8, 88, 98, 102 (numeral 6 del cuadro de máxima gravedad), 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Instituto de Seguro Agropecuario, disposiciones que, en su orden, establecen que el Gerente General es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la Institución; que la destitución se aplicará como medida máxima disciplinaria al servidor público por reincidencia en el cumplimiento de deberes; los tipos de sanciones disciplinarias; 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.**

La Secretaria General del Instituto de Seguro Agropecuario, por medio de la Nota No. 009-2021 de 20 de enero de 2021, remitió el Informe Explicativo de Conducta, en el que expuso que el señor **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, a través del Resuelto N° 083 de 1 de agosto de 2014, fue nombrado en esa entidad con el cargo de Oficial de Seguros con funciones

de Conductor, de carácter eventual, con un salario de seiscientos balboas (B/.600.00), y que al momento en que fue desvinculado, el accionante ocupaba el puesto de Conductor de Vehículo I, con un sueldo de seiscientos ochenta y dos balboas (B/.682.00).

En esta secuencia de ideas, indica que conforme se encuentra en el expediente de personal del ex servidor, el mismo cuenta con antecedentes en los que se le hicieron varios llamados de atención por no seguir instrucciones, al igual que los reajustes salariales que se le efectuaron durante el periodo en el que laboró en esa institución agropecuaria.

Finaliza señalando que el cargo que ocupaba el señor **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, era de libre nombramiento y remoción, razón por la Secretaria General procedió a desvincularlo (Cfr. fojas 53 y 54 del expediente judicial).

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

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 198 de 19 de febrero de 2021, solicita se declare que no es ilegal la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

En este escenario, sostiene el Representante del Ministerio Público que, de las constancias procesales se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **PEDRO ORTEGA PÉREZ** no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontraba amparado por algún fuero que le garantizara su estabilidad laboral.

En virtud de lo anterior, el Procurador de la Administración alega que la Secretaria General del Instituto de Seguro Agropecuario, en uso de las facultades legales conferidas por el Gerente General mediante la Resolución GG-050-2019 de 30 de septiembre de 2019, procedió dejar sin

efecto el nombramiento de **PEDRO ORTEGA PÉREZ** en el cargo que ocupaba, al ser un funcionario de libre remoción.

Con base en lo anteriormente señalado, advierte quien ejerce la defensa de la entidad demandada, que para desvincular al ex servidor público no era necesario invocar causal disciplinaria alguna, ya que bastaba con notificarlo de la Resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente Recurso de Reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa. De igual forma, se cumplió con el Principio de Motivación del acto administrativo impugnado, pues se indicó con claridad la justificación de la decisión adoptada.

Por último, aclara el Agente del Ministerio Público que el accionante no acreditó conforme lo dispone la Ley, su condición de servidor público próximo a jubilarse, ya que no constan en autos certificación idónea expedida por la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 63-72 del expediente judicial).

#### **V.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

El Procurador de la Administración, por medio de la Vista N° 503 de 28 de abril de 2021, reitera, sin mayores variantes, la posición vertida en el escrito de Contestación, esbozando, medularmente, que, de las pruebas admitidas y aportadas al Expediente, el actor no logró acreditar lo sustentado en su pretensión, por lo que solicita que se declare que no es ilegal la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de Reconsideración impetrado por el demandante (Cfr. fojas 82-88 del expediente judicial).

Por su parte, el apoderado judicial del Accionante, presentó sus alegatos de conclusión, volviendo a plantear los argumentos vertidos en la Demanda, al destacar, básicamente, que el acto administrativo impugnado

carece de motivación e incumple las normas que establecen el procedimiento disciplinario a seguir para poder destituir a un funcionario que gozaba de estabilidad laboral, de ahí que solicita se declare ilegal la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, proferida por el Instituto de Seguro Agropecuario (Cfr. fojas 89-97 del expediente judicial).

## **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 la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, por medio de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **PEDRO ORTEGA PÉREZ** en el cargo que ocupaba como Conductor de Vehículo I con funciones de Seguridad, 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 **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo es la Secretaria General del Instituto de Seguro Agropecuario, representada 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 contexto, esta Corporación de Justicia advierte que el apoderado judicial de quien recurre censura la legalidad de la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, proferida por el Instituto de Seguro Agropecuario, basando su posición en los siguientes razonamientos:

Alega el activador judicial que los artículos 127, 146 (numeral 14), 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 ya que la autoridad nominadora estaba obligada a realizar una investigación disciplinaria, en la que se garantizara su derecho a la defensa, y se comprobaran los cargos que se le endilgan al servidor público a quien se le aplicara la terminación de su relación con el Estado.

Continúa esbozando, que para destituir a su representado era imperante que se comprobara previamente alguna violación al Reglamento Interno de la institución, puesto que es un trabajador que se encontraba próximo a jubilarse; por ende, únicamente podía ser destituido previa causa justificada.

De igual forma, sostiene el Accionante que se conculcaron 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.

Seguidamente, 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 cumplió siempre con los deberes inherentes al cargo que desempeñaba, por lo que, al no incoarse un procedimiento disciplinario, la entidad prejuzga su actuar sin permitirle 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 8, 88, 98, 102 (numeral 6 del cuadro de máxima gravedad), 103, 104 y 105 del Reglamento Interno del Instituto de Seguro 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.

Hechas 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.

De la revisión del Expediente Administrativo remitido por el Instituto de Seguro Agropecuario, el Tribunal observa que el actor, **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, fue nombrado a través del Resuelto de Personal N° 083 PT de 1 de agosto de 2014, en el cargo de Oficial de Seguros con funciones de Conductor, del cual tomó posesión esa fecha (Cfr. expediente administrativo).

Seguidamente, a través del Resuelto de Personal N°038 PT de 2 de enero de 2015, **PEDRO ORTEGA PÉREZ** fue nombrado en el cargo de Oficial de Seguros con funciones de Almacenista en el Instituto de Seguro Agropecuario, el cual empezó a regir a partir de su toma de posesión,

efectuado ese mismo día, hasta el 31 de diciembre de 2015 (Cfr. expediente administrativo).

Constan igualmente, que por medio del Resuelto de Personal N°29 de 11 de enero de 2018, y el Resuelto de Personal N°109 de 23 de abril de 2018, se le realizaron ajustes de salario al accionante, en el cargo que ocupaba como Conductor de Vehículo I en dicha institución agropecuaria.

De igual forma, se advierte que mediante la Resolución No. OIRH-161-2018 de 11 de junio de 2018, la Secretaria General del Instituto de Seguro Agropecuario le delegó al señor **PEDRO ORTEGA PÉREZ** funciones en calidad de Seguridad en la sede central, a partir del 18 de junio de 2018.

De conformidad con las piezas procesales que reposan en el Expediente de Personal del activador judicial, esta Sala no observa que **PEDRO ORTEGA PÉREZ** haya ingresado al Instituto de Seguro 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 Conductor de Vehículo I con funciones de Seguridad; 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 garantice 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, 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 **PEDRO ORTEGA PÉREZ** al Instituto de Seguro Agropecuario, al momento de emitirse el acto demandado, el mismo no se encontraba amparado ya sea por medio de una Ley formal de carrera o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición, en consecuencia, no gozaba del derecho a la estabilidad laboral.

En este sentido, se desprende que el demandante ostentaba el estatus de servidor público en funciones; es decir, que se encontraba ocupando un cargo que forma parte de la estructura institucional de forma permanente, manteniendo esa condición hasta que adquiriera la condición de carrera o se le separara de la función pública, siendo este último escenario el que se dio en el Proceso bajo examen.

En consecuencia, 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 de la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, que en lo medular indica:

“...  
Que por lo antes expuesto, el cargo que ocupa el funcionario **PEDRO ORTEGA** de **CONDUCTOR DE VEHÍCULO I CON FUNCIONES DE SEGURIDAD**, es un cargo de Libre Nombramiento y Remoción que está contemplado en la Ley 9 de 20 de junio de 1994, además por la Facultad que tiene el Gerente General y quien delega a la Secretaria General...”

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 5 de la Ley No. 34 de 29 de abril de 1996, recae sobre el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, el manejo, la dirección y administración de esa Institución; potestad legal que le permitió emitir la Resolución No. GG-050-2019 de 30 de septiembre de 2019, mediante la cual le delegó a la Secretaria General diversas funciones, entre éstas, el gerenciamiento del recurso humano, de lo que se colige que la decisión adoptada por ésta se enmarca en las atribuciones que le fueron conferidas. Por lo anterior, carece de asidero jurídico lo esbozado por el actor referente a que la Secretaria General de la entidad demandada no tenía facultad para dejar sin efecto su nombramiento.

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:

“...  
En este sentido, se observa que el apoderado judicial de la señora LINDSAY MASSIEL ZÁRATE ROMERO señala como infringido el numeral 9, del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de

---

<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.

1998; no obstante, esta Superioridad no comparte el criterio expuesto por el recurrente, toda vez que la remoción de esta funcionaria del cargo que ejerció en la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover al personal subalterno de dicha institución.

Por otro lado, es importante indicar que la Ministra de Ambiente goza de la facultad de resolución ad nutum que contempla el artículo 794 del Código Administrativo que establece: 'La determinación del período de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley'.

...

Por tanto, la remoción de la función pública de la señora ZÁRATE se fundamenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, para nombrar y remover al personal que se le encuentra adscrito, tal como preceptúa el numeral 11, del artículo 9 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y el artículo 794 del Código Administrativo.

En lo que respecta a la alegada infracción al artículo 36 de la Ley 38 de 2000, es preciso indicar, por un lado, que la autoridad nominadora puede declarar la remoción del cargo de un funcionario sin necesidad de motivar el acto y por el otro, que a la señora ZÁRATE se le notificó de esta decisión administrativa, contra la cual interpuso recurso de reconsideración, con lo cual se cumplió con la garantía del contradictorio.

En el caso bajo estudio, la Sala enfatiza que el ingreso de la señora ZÁRATE a la función pública se produjo sin que mediara un concurso de méritos o concurso de antecedentes, requisito esencial que le conferiría estabilidad en el cargo; por consiguiente, la decisión de la autoridad administrativa de remover a la señora ZÁRATE se efectuó porque se encuentra sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora y no se encuentra amparada en la categoría de funcionarios de Carrera Administrativa o por alguna Ley especial que le confiera estabilidad en el cargo."<sup>2</sup>

“... ”

Dentro del contexto establecido en el apartado anterior, es importante aclarar que la Ley 1 de 2009 que instituye la carrera del Ministerio Público, define el concepto de estabilidad en su artículo 7, numeral 16, como la 'condición que obtiene el servidor público mediante concurso de mérito sujeta a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de sus deberes.'

En cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que el derecho a la 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 formal de carrera o por 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 queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Nacional, en los cuales dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación

---

<sup>2</sup> Sentencia de 17 de febrero de 2016 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos al servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

Es de lugar indicar que, no se observa en el expediente que la demandante, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba y por ende, no ha logrado demostrar que gozaba del derecho a la estabilidad, lo que implicaba que su cargo quedaba a disposición de la autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional.

...

En otro punto la parte actora alega que se ha vulnerado el debido proceso por las consideraciones siguientes: 1- por no haber seguido un procedimiento disciplinario en el que el Consejo Disciplinario investigara una falta o acto que luego de ser debidamente comprobado, en observancia de los principios rectores de derecho y las garantías procesales que le asistían, se justificara la aplicación de la sanción de destitución; y, 2- por no mediar una causal de destitución. Al respecto, esta Sala observa que la remoción de la señora Dalila Villarreal de Lafuente, no se da en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en base a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, tal como se observa en la parte motiva de la Resolución N° 05 de 7 de marzo de 2018, razón por la cual no era necesario abrir un proceso de carácter disciplinario, por lo tanto, tampoco era obligatorio que el Consejo Disciplinario iniciara una investigación de algún acto o falta disciplinaria para removerla del cargo ni se desconocen los principios rectores de derecho ni las garantías procesales, por las mismas razones.”<sup>3</sup>

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”, toda vez que la desvinculación de **PEDRO ORTEGA PÉREZ** del cargo que ocupaba no se efectuó como resultado de la comisión de alguna causal disciplinaria contemplada en el Reglamento Interno del Instituto de Seguro 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.

Por otra parte, es importante mencionar que, si bien el artículo 146 (numeral 14) 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

---

<sup>3</sup> Sentencia de 15 de mayo de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

Carrera Administrativa, establece una prohibición a la autoridad nominadora de remover, sin causa justificada, a los servidores públicos que les falten dos (2) años para jubilarse, lo cierto es que de un examen detenido de los elementos probatorios allegados al proceso, no se advierte que quien recurre, **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, haya acreditado encontrarse bajo dicha condición; por consiguiente, no le asiste tal prerrogativa.

- **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 demanda, tal como se certificó a foja 42 del Expediente, al no contestar en tiempo oportuno el

recurso de reconsideración interpuesto contra el acto principal, no ha sido óbice para que la parte actora acudiera a la jurisdicción contencioso administrativa, para impugnar el acto administrativo proferido por el Instituto de Seguro Agropecuario, por lo que estimamos no se ha configurado la ilegalidad de la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, bajo este planteamiento.

Por último, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor **PEDRO ORTEGA PÉREZ**, 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 presente negocio jurídico bajo estudio.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni acceder a las consecuentes declaraciones solicitadas.

En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa



N°-OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, ni la negativa tácita, por silencio administrativo incurrida al no contestar en tiempo oportuno el Recurso de Reconsideración, y, en consecuencia, se niegan las demás pretensiones invocadas por el demandante.

**NOTIFÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**