

**Entrada N°859-19**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN,** INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ANA LUCÍA MONTENEGRO FRANCO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA LICENCIADA **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA OIRH N°390 DEL 11 DE JULIO DE 2019 Y SU ACTO CONFIRMATORIO, LA RESOLUCIÓN OIRH N°447 DEL 26 DE JULIO DE 2019, EMITIDAS POR LA SUB ADMINISTRADORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS 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, veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

La Licenciada Ana Lucía Montenegro Franco, actuando en nombre y representación de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que se declare nulo, por ilegal, el Acto contenido en la Resolución Administrativa OIRH No.390 de 11 de julio de 2019, emitida por la Sub Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al igual que su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa OIRH No.447 de 26 de julio de 2019; y, en consecuencia, solicita se ordene el reintegro de funciones a la ex servidora pública o la indemnización correspondiente; así como el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento del despido, las vacaciones vencidas y proporcionales; y las prestaciones laborales tales como prima de antigüedad y otros derechos que estima correspondientes.

## **I. ANTECEDENTES**

En cuanto a los hechos plasmados en el libelo de la Demanda, la representación judicial de la parte actora, manifiesta que la señora **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, laboraba en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) desde el día 23 de enero de 2017, con un estatus permanente, desempeñando el cargo de Abogada II, con la posición No.8118 y un salario de mil balboas (B/. 1,000.00) hasta el día 12 de julio de 2019, en que le fue notificado el despido.

Sustenta en lo medular la apoderada judicial de la parte recurrente, que la Ley 23 del 12 de mayo de 2017, establece que los servidores públicos, cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, tendrán derecho a recibir de su Institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado, desde el inicio de la relación continua permanente con el Estado. Así las cosas, señala la Abogada, que a su criterio, la Resolución cuya nulidad se acusa es ilegal, pues no se ha justificado la causal de despido de su mandante, por lo que se le han conculcado sus derechos.

Indica además, que la Sub Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, carecía de competencia para firmar la resolución impugnada por esta vía, pues el Administrador General de dicha Institución, fue ratificado en el cargo por la Asamblea Nacional el día lunes 29 de julio de 2019, por lo que mal pudiese la Sub Administradora asumir funciones que son exclusivas de su Superior Jerárquico, tomando en cuenta que el Administrador General de la Institución, no se había designado al momento de emitirse la Resolución impugnada.

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

Del análisis del Expediente, se observa que a juicio de la parte actora, la emisión de la Resolución Administrativa OIRH No.390 de 11 de julio de 2019 y su Acto confirmatorio, han vulnerado las siguientes normas:

**A.** Los siguientes artículos de la Ley No.59 del 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

- Artículo 15. El cual versa sobre la gestión del Administrador de la Autoridad.
- Numeral 15 del Artículo 19. El cual señala las funciones del Administrador General de la Autoridad.
- Artículo 21. El cual indica las funciones del Sub Administrador de la Autoridad.

Indica la parte actora, que los artículos citados, han sido violados de forma directa por omisión, pues no se explica como el Administrador de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, pudo delegar funciones en la Sub Administradora, cuando aún no había sido ratificado en el puesto, alegando que la servidora pública no tenía competencia para destituir a su mandante.

Señala además que la Sub Administradora de la Autoridad, omite señalar cual ha sido el Resuelto que la faculta proceder con la destitución de los sub alternos de la Entidad, siendo un requisito indispensable que dichas potestades que se delegan, consten por escrito, sobre todo cuando se trata de dejar sin efecto los contratos laborales de los servidores de la Autoridad demandada.

Prosigue argumentando la Demandante, que la actuación de la Sub Administradora de la Autoridad es contraria a derecho, pues las Resoluciones Administrativas emitidas se fundamentan en aquellas funciones propias del Administrador de la Institución, por lo que la potestad de destituir al personal, no es dable a la Sub Administradora, a menos que esté plenamente autorizada para ello, situación que a su criterio, no ha ocurrido en la causa bajo estudio.

**B.** Los siguientes artículos del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

- Artículo 87. Sobre la desvinculación del servidor público en periodo probatorio.
- Artículo 88. Sobre la renuncia del servidor público.

- Artículo 89. Sobre la destitución del servidor público.
- Artículo 90. Sobre la jubilación del servidor público.
- Artículo 91. Sobre la reducción de fuerza laboral.
- Artículo 92. Sobre el fallecimiento del servidor público.

Al respecto, considera la Demandante, que los artículos descritos han sido violentados en forma directa por omisión, pues el Director de la Autoridad demandada (ANATI) carece de facultad para remover a los funcionarios, ya que la norma indica que el servidor público únicamente puede desvincularse de su posición durante el periodo de prueba o través de la renuncia, destitución, jubilación, reducción de fuerza y por fallecimiento. Por lo que al ser removida la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO** de sus funciones, se entiende que para efectos legales ha sido destituida de su cargo, lo que debió realizarse mediante un Proceso Disciplinario, situación que no consta dentro del Expediente Administrativo.

**C.** Los siguientes artículos de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo.

- Artículo 52. Sobre los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos.
- Artículo 34. Sobre el debido proceso legal en las actuaciones administrativas.
- Artículo 155. Sobre la motivación de los actos administrativos.

Considera la apoderada judicial de la parte actora, que dicha norma ha sido violada por omisión, al no haberse cumplido con el Principio del Debido Proceso, pues no consta que se hubiesen formulado cargos de ninguna índole en contra de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, que justificaran su destitución.

Insiste además la Abogada de la parte Actora, que el estatus laboral de su representada, era permanente y no entraba en la categoría de libre remoción,

mucho menos consta que se hubiese motivado la decisión del cese de funciones, requisito indispensable, así se trate de un acto discrecional, considerando que su representada se encuentra desprotegida ante la emisión de la Resolución Administrativa OIRH No.390 de 11 de julio de 2019 y su Acto confirmatorio.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO**

Visible a fojas 63 a 67 del Expediente Judicial, consta el Informe Explicativo de Conducta rendido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), contenido en la Nota ANATI-DAG-1370-2019 de 12 de noviembre de 2019, referente a la emisión del Acto Administrativo demandado, en cuya parte medular, señala lo siguiente:

“(…)

Es necesario puntualizar que la ex servidora pública carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora. Por lo tanto, no se le acredita como servidora pública de Carrera Administrativa...

...

Cabe destacar, que la Licenciada ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITAN, portadora de la cédula de identidad personal 4-720-251, compareció ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el día 2 de julio de 2019, siendo las 8:00 a.m., con el fin de tomar posesión del cargo de Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), para el que fue designada mediante Decreto Ejecutivo No. 60 de 02 de julio de 2019 por el excelentísimo señor Presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen.

Adicionalmente, reposa un Informe Secretarial emitido el día 5 de julio de 2019 por el Jefe Institucional de Recursos Humanos (encargado), que deja constancia, que el Administrador General (encargado) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el Ingeniero ADOLFO NOIRÁN TROETSH se retiró el día 2 de julio de 2019, a las 4:00 p.m., sin esperar que se presentara debidamente ratificado por la Asamblea Nacional, su reemplazo al cargo, acorde al artículo 793 del Código Administrativo que expresa taxativamente lo siguiente:

‘793. Cesación en las funciones de un empleado. Ningún empleado administrativo dejará de funcionar, aunque su período haya transcurrido, sino luego que se presente a reemplazarlo el que haya sido nombrado al efecto, o el suplente respectivo.’

Por lo anteriormente expuesto, la Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la Licenciada ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITÁN, tuvo que asumir las funciones correspondientes que le otorga el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley 59 de 2010, que en su tenor versa así:

El Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Sub Administrador General en caso de ausencia temporal o permanente.

De lo anterior, se colige con claridad meridiana que ante el retiro de su puesto sin razón alguna de parte del entonces Administrador General (encargado) Adolfo Noirán Troetsch, quien no se presentó en fecha posterior al 2 de julio de 2019 a ejercer las funciones inherentes al cargo, ni esperó su reemplazo como lo mandata la ley; la Sub Administradora General asume las funciones delegadas por la propia ley a fin de representar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y no paralizar la gestión de la entidad, máxime que entraba en funciones el nuevo gobierno.

Que la decisión de la Sub Administradora General de ANATI, de dejar sin efecto el nombramiento de la señora **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, no contraviene la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, toda vez que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), NO mantiene régimen de Carrera Administrativa en función al no haberse aprobado en los anteriores periodos presidenciales.

Que la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), ni el Reglamento Interno aprobado mediante Resolución No.OIRH-069 de 6 de febrero de 2012, publicado en la Gaceta Oficial No.27001-A del lunes 26 de marzo de 2012, NO establece la obligación legal, ni faculta al Administrador General de la ANATI a realizar el pago de prima de antigüedad, ni salarios caídos, en los casos de desvinculación de los servidores de libre nombramiento y remoción, ni por destitución con causal.

(...).”

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

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No.1312 de veintidós (22) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), visible a fojas 112-124 del Expediente Judicial, señala que no le asiste razón a la parte accionante en la causa bajo estudio, al considerar en primer lugar que la Sub Administradora de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, asumió las funciones a ella delegadas por la Ley, en virtud de la ausencia del Administrador de dicha Institución.

Prosigue motivando su opinión sobre el caso bajo análisis, indicando que la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO** no ingresó al servicio público mediante un concurso de méritos o bajo la protección de alguna ley en especial, al contrario, su desvinculación del cargo se basó en la facultad

discrecional que le está atribuida a la Autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a funcionarios públicos que carezcan de estabilidad laboral.

Considera oportuno señalar, que en las constancias procesales no se ha acreditado que la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO** se encontraba amparada bajo algún régimen o fuero, que garantizara la estabilidad que ha alegado durante el curso de la Demanda, por lo que no era necesario que la Autoridad Nominadora invocara causal alguna para la remoción del cargo de la ex servidora pública.

En cuanto a las reclamaciones sobre salarios caídos y la prima de antigüedad, los mismos se consideran no viables, pues alega que como lo ha reiterado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el Director de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no está facultado para realizar pagos en casos en los que se desvinculen servidores públicos de libre nombramiento y remoción, además que la prima de antigüedad corresponde a un proceso que se promueve de forma individual ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de la finalización de sus funciones en una Entidad estatal.

Por los motivos expuestos, se alega que dichas pretensiones no proceden, pues son causas de distinta naturaleza.

## **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante la Vista No. 1717 de 3 de diciembre de 2021, el Procurador de la Administración, reitera los descargos efectuados en la Vista Fiscal No.1312 de veintidós (22) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), sin mayores variantes, infiriendo que, la Sub Administradora de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras tenía plena facultad para proceder con la destitución de la Demandante; reiterando que el pago de salarios caídos dentro de la Institución (ANATI) no está reconocido en ninguna Ley existente, por lo que dicha solicitud es improcedente.

Mantiene además que, para reclamar la prima de antigüedad, debe entablarse un proceso independiente, que depende de la decisión sobre la ilegalidad del acto denunciado y es contrario a la solicitud de reintegro a las labores.

Por su parte, el apoderado judicial de la señora **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, no presentó Alegatos de Conclusión.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

Una vez cumplidos los trámites procesales de rigor, y encontrándose el negocio en estado de decidir, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia planteada, previas las siguientes consideraciones.

### **COMPETENCIA**

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por la señora **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, en calidad de ex servidora pública de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a través de su apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-B de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

### **LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA**

En el caso que nos ocupa, la Demandante es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular contenido en la Resolución Administrativa OIRH No. 390 del 11 de julio de 2019, emitida por la Sub Administradora de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), así como su acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimada.

Por otro lado, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) expidió el Acto Administrativo demandado en ejercicio de sus atribuciones, razón



por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

En el negocio jurídico en referencia, el Procurador de la Administración actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada.

### **ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA**

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la parte Demandante y la demandada, los mismos serán analizados, de la manera siguiente.

En el Proceso bajo examen, el punto medular se centra en que, a juicio de la parte actora, la remoción de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, es ilegal, fundamentando su Demanda en que la ex servidora pública gozaba de estatus permanente como funcionaria de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en donde ejercía el cargo de Abogado II, desempeñándose desde el día veintitrés (23) de enero de dos mil diecisiete (2017) como encargada de la Coordinación de la Ley 80 para las provincias de Panamá y Chiriquí y las asignaciones de uso y administración a favor de Municipios y Juntas Comunales a nivel nacional. Por lo que la remoción del cargo, que, a criterio de la Licenciada Ana Lucía Montenegro Franco, se ha dado de forma ilegal y conculca los derechos adquiridos por su representada a través de la Ley 23 del 12 de mayo de 2017, en donde se establece que los servidores públicos cualquiera que sea la causa de finalización de sus funciones, tendrán derecho a recibir de su Institución una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado.

Entre las principales causas de ilegalidad que se acusa el acto impugnado, resalta el señalamiento hecho sobre la incompetencia de la Sub Administradora General de la Institución, Licenciada Arelys Del Carmen González Gaitán, de proceder para el mes de julio de 2019, con la remoción del cargo de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, así como a confirmar dicha decisión, pues a juicio de la parte recurrente, el Administrador de la Autoridad demandada

(ANATI) fue designado el día 29 de julio de 2019, para ocupar el cargo, por lo que la Sub Administradora, a criterio de la parte Demandante, carecía de competencia para disponer sobre la remoción del personal de la Institución, al estar el Administrador General ausente.

Al analizar los cargos endilgados por la parte demandante, tenemos que, se desprende de las pruebas incorporadas dentro del proceso (ver foja 23) que a través de la Resolución OIRH No.390 de 11 de julio de 2019, emitida por la Sub Administradora General de la Institución, se dejó sin efecto el nombramiento de **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, quien se desempeñaba como Abogado II.

En este sentido, es imperante citar los Artículos 15 y 21 de la Ley No.59 del 8 de octubre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial No.26638-A, inherente a la creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, los cuales señalan:

**“Artículo 15.** La gestión de administración de la Autoridad estará a cargo de un Administrador General, designado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de cinco años, coincidente con el periodo presidencial, y ratificado por la Asamblea Nacional.

**El Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Sub Administrador General en caso de ausencia temporal o permanente.**

La designación del primer Administrador General y Sub Administrador General será efectuada por el resto del periodo presidencial.”

**“Artículo 21.** El Sub Administrador General colaborará con el Administrador General de la Autoridad **y lo reemplazará en sus ausencias accidentales o temporales y asumirá las funciones que se le encomienden o deleguen.**”

(Lo resaltado es de la Sala) <sup>1</sup>

Al respecto de la norma transcrita, se observa que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ostenta la representación legal de la Institución y será reemplazado por el Sub Administrador en caso de ausencia temporal y permanente; situación que ocurrió dentro de la causa bajo

---

<sup>1</sup> Ley No. 59 del 8 de octubre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial No. 26638-A.

estudio, pues la Licenciada Arelys Del Carmen González Gaitán, en funciones de Sub Administradora de la Institución, en vista de la ausencia del Administrador General, asumió de forma temporal las funciones de su Superior Jerárquico, estando plenamente facultada para ejercer dicho rol.

Tomando en cuenta lo anterior, se hace necesario citar el Artículo 19 de la Ley No. 59 del 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el cual desarrolla las funciones del Administrador General, veamos:

**“Artículo 19.** Las funciones del Administrador General serán las siguientes:

1. Dirigir, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, funciones, políticas, planes y programas inherentes a la Autoridad.

2...

**15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos**, así como concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base en la Ley de Carrera Administrativa.

21. ...”<sup>2</sup>

(El resaltado es de la Sala)

De la norma en comento se desprende que el Administrador General de la Autoridad demandada, tiene la facultad plena para destituir funcionarios subalternos, potestad ésta que recaía en la Sub Administradora de la Institución en vista de la ausencia del Administrador General de la ANATI a la fecha en que se emitió el Acto Administrativo objeto de reparo, siendo un hecho cierto que al momento de emitirse la Resolución OIRH No.390, el día 11 de julio de 2019, la Licenciada Arelys Del Carmen González Gaitán se encontraba ejerciendo funciones de Administradora General de la Autoridad, debidamente facultada para ello por la Ley No.59 del 8 de octubre de 2010, razones por las cuales al motivarse la resolución en debida forma, con las citas del fundamento jurídico por el cual se adopta la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la Licenciada **MELANIE**

---

<sup>2</sup> Ley No. 59 del 8 de octubre de 2010, publicada en la Gaceta Oficial No. 26638-A.

**PATRICIA SAM MONTENEGRO**, no se observa que han concurrido elementos que puedan generar la ilegalidad de Resolución impugnada.

Superado este aspecto, el siguiente argumento a debatir que plantea la Apoderada Judicial de la Accionante en el libelo de la Demanda, consiste en el reiterado señalamiento mediante el cual considera que la reclamación de derechos que le asiste a su representada, se originan con su condición de “servidora permanente”.

Al respecto, es necesario señalar que la condición de servidora permanente se encuentra consagrada en el artículo 38 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el cual citaremos a continuación:

**“Artículo 38.** De la estabilidad del servidor público. El servidor público de carrera administrativa una vez finalice y apruebe el periodo de prueba, adquirirá la estabilidad en su puesto de trabajo.

Su estabilidad en el cargo estará condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”<sup>3</sup>

Se desprende de la norma citada, que para obtener la estabilidad en el cargo dentro de la Institución que alega la parte Demandante, es un requisito ser un servidor público de Carrera Administrativa, situación que no ha demostrado ser la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, puesto que del análisis de las constancias probatorias que componen el Proceso bajo estudio, se desprende que la precitada fue designada como personal eventual fijo, sin que esa condición variase durante los años, mucho menos, se ha acreditado que la misma forme parte del régimen de Carrera Administrativa, por lo que como lo ha sostenido en reiteradas ocasiones esta Superioridad, todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o de Carrera Administrativa son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la Sub Administradora General, en funciones de Administrador General, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ejerció la facultad conferida por la Ley correspondiente.

---

<sup>3</sup> Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Resolución OIRH No. 069 de 6 de febrero de 2012. Gaceta Oficial 27001-A, publicada el 26 de marzo de 2012.

Sobre situaciones similares el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado, para lo cual citaremos el fallo emitido el día 23 de diciembre de 2020, en donde se señala lo siguiente:

“(…)

Expuesto lo anterior, el Pleno debe advertir que al no estar amparada la señora Marlene Jacqueline Martínez de Gilbert dentro de la Carrera Administrativa, sino que era funcionaria pública de libre nombramiento y remoción, no requiere por parte de la Unidad Nominadora para su destitución, ser sometida a un Proceso Disciplinario, y así lo ha establecido la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...

...

Esta postura fue reiterada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo al emitir la Sentencia de 24 de mayo de 2017, en la que indicó:

‘Como quiera que el Sr. GRIMALDO CASTRO MORENO debía de considerársele funcionario sujeto al régimen de libre nombramiento y remoción, no era necesario que el Benemérito Cuerpo de Bomberos llevara a cabo un procedimiento administrativo sancionador o una investigación que determinara las consecuencias por las cuales se le desvinculaba de la posición que ocupaba. Lo único que estaba obligada la entidad pública era a brindarle al afectado la posibilidad de poder interponer los recursos administrativos correspondientes a fin de que pudiera agotar la vía gubernativa, garantizándole de esta manera el cumplimiento del debido proceso.

Finalmente es importante indicarle al demandante que al mismo no se le destituye de la Administración Pública por la comisión de una falta administrativa, sino que se le desvincula por ser un servidor público amparado bajo el estatus laboral de considerársele un funcionario de libre nombramiento y remoción. ‘

Así pues, tenemos que la amparista fue removida de su cargo de Analista de Sistema de Información Geográfica, en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por el Administrador General, en base a la potestad que le otorga el numeral 15 del artículo 19 de la Ley N° 59 del 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras...

La disposición legal citada, le otorga al Administrador o Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la facultad de remover del cargo al personal subalterno que tenga a su disposición.

Es evidente que la remoción del cargo que ostentaba la señora Marlene Jacqueline Martínez de Gilbert, se dio en virtud de un acto discrecional de la autoridad nominadora, es decir, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Es de señalar que, conforme a lo expuesto por la autoridad demandada, en su Informe de conducta, el cargo que mantenía la señora Marlene Jacqueline Martínez de Gilbert era de libre nombramiento y remoción, por tanto, no formaba parte del Régimen de Carrera Administrativa, quedando su cargo a disponibilidad de la Autoridad Nominadora, quien como ya hemos explicado tiene la facultad discrecional para remover del cargo al personal a su disposición.

Es así que consideramos que el hecho de no someter a la señora Marlene Jacqueline Martínez de Gilbert, a un Proceso Disciplinario a fin de destituir la no violentas garantías fundamentales, ya que como indicamos, la demandante no formaba parte del Régimen de Carrera Administrativa, era de libre nombramiento y remoción y por ello, no estaba sujeta a un procedimiento administrativo sancionador para su destitución.

(...)”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sentencia emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el 23 de diciembre de 2020, dentro de la Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, contra el Resuelto de Personal No. 304 de 17 de agosto de 2020 de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

De la jurisprudencia transcrita se desprende que el criterio sostenido de esta Superioridad ha sido reconocer la facultad que posee el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para remover al personal que carezca de estabilidad en el cargo, permitiéndosele interponer los Recursos que a bien se estimen correspondientes, como ha ocurrido en la causa bajo estudio, en donde se aprecia que **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO** recurrió en contra de la decisión emitida y agotó la vía gubernativa, como se aprecia a foja veintinueve (29) del Expediente, en donde consta copia autenticada de la Resolución Administrativa OIRH No.447 de 26 de julio de 2019, a través de la cual se resuelve negar el Recurso de Reconsideración interpuesto por **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**; decisión que se sustenta en la normativa legal vigente y la cual ha sido motivada en debida forma.

De lo anterior se colige que la parte Demandante ha podido interponer los Recursos que a bien estimase necesarios en contra de las Resoluciones emitidas, garantizándole de esta manera el cumplimiento del debido proceso, por lo que es evidente que la Resolución objeto de impugnación, no adolece de ilegalidad.

El siguiente aspecto bajo estudio, lo es la solicitud que realiza la Abogada de la Actora, con respecto al derecho de pago de salarios caídos que a su juicio le asiste a su mandante. En ese sentido, nos corresponde reiterar el criterio ampliamente sostenido por esta Corporación de Justicia, pues se trata del pago de un derecho que sólo procede en los casos taxativamente señalados en la Ley y como se desprende de la Ley No. 59 del 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no existe disposición alguna que faculte al Administrador de dicha Entidad a reconocer derechos y obligaciones de funcionarios de libre nombramiento y remoción, como es el caso de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**, por lo que sin un sustento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado.

Lo anterior lo señalamos pues los derechos y obligaciones de los servidores públicos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución Política Nacional, serán determinados en la Ley, y no existe disposición alguna que habilite en favor de un funcionario que no es de Carrera Administrativa o de otro Régimen de Carrera o fuero laboral legalmente establecido, el pago del salario dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto por destitución, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición.

Finalmente, en cuanto a la petición de la prima de antigüedad, en el caso que nos ocupa, es importante indicar que estamos ante una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en la cual se solicitan las tres pretensiones: el reintegro a las labores de la Licenciada **MELANIE PATRICIA SAM MONTENEGRO**; el reconocimiento del pago de la indemnización y el pago de la prima de antigüedad.

Es importante aclarar que si bien, tanto el derecho al reintegro o el pago de la indemnización, así como el pago de la prima de antigüedad se encuentran consagrados en la Ley 23 de 2017, la cual reconoce ciertas prestaciones laborales a los servidores públicos; cuando un servidor público es destituido injustificadamente, ello no significa que puedan reclamarse tales derechos en un solo Libelo, pues produciría un obstáculo procesal que imposibilitaría decidir tales pretensiones laborales en una misma causa, como ya lo ha reiterado esta Sala.

Se tiene que, como lo hemos indicado, la Demandante debió presentar las Demandas de Plena Jurisdicción en forma individualizada de reintegro, o en su defecto, de indemnización y de prima de antigüedad, éstas últimas en forma separada, ya que la solicitud de reintegro no es concordante con la solicitud de pago de indemnización y de prima de antigüedad, que supone el recurrente de la finalización de la relación laboral.

Las anteriores consideraciones, nos permiten afirmar que en atención a su calidad de servidora pública, se le permitió a la Licenciada **MELANIE PATRICIA**

**SAM MONTENEGRO**, ejercer su Derecho a la defensa, al notificarse del Acto de remoción y presentar el Recurso de Reconsideración en la vía gubernativa, para que la Autoridad nominadora pudiera revisar su actuación y permitir el acceso posterior a esta vía jurisdiccional, con la presentación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que ocupa nuestra atención. Por lo que, estimamos que el Acto administrativo se ciñe a Derecho.

Luego de analizado todo el Procedimiento Administrativo efectuado por la Entidad nominadora, podemos sostener que la Sala considera que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad de la actuación de la Administración, razón por la que lo procedente es no acceder a las pretensiones.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República de Panamá y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa OIRH No.390 de 11 de julio de 2019, emitida por la Sub Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras al igual que su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa OIRH No.447 de 26 de julio de 2019 y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones de la Demanda.

**NOTIFÍQUESE.**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**