



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de mayo de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Alberto Arjona Silvera, actuando en nombre y representación de **Ivany Ivonne Romero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 583 de 15 de octubre de 2020, emitida por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 93-99 del expediente administrativo aportado por la actora).

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El abogado de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 (derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017), que señalaba en aquel entonces, que los funcionarios al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, gozarán de estabilidad laboral en su cargo (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial);

**B.** El artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que dispone que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial);

**C.** Las siguientes normas del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018:

**c.1.** El artículo 2 (numeral 49), que define lo que se entiende por servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial);

**c.2.** El artículo 127, que detalla los casos en los que el servidor quedará retirado de la Administración Pública (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial);

**c.3.** El artículo 147, que expresa que el servidor público estará sujeto al régimen disciplinario establecido en la ley y en los reglamentos especiales (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial);

**c.4.** El artículo 159, que indica que se recurrirá a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial); y

**c.5.** El artículo 161, acerca de la formulación de cargos por escrito en contra del servidor (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

D. Las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de la Lotería Nacional de Beneficencia aprobado mediante la Resolución 2017-01 de 10 de febrero de 2017:

d.1. El artículo 88, que expresa que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de los deberes (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial);

d.2. El artículo 98 (literal d), que señala que, entre las sanciones disciplinarias que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa se encuentra la destitución (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial); y

E. Los siguientes artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

e.1. El artículo 34, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial);

e.2. El artículo 52 (numeral 4), que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial); y

e.3. El artículo 53, que señala que fuera de los supuestos contenidos en la norma previa a aquél, será meramente anulable, conforme a las disposiciones contenidas en el Título II de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De la lectura del expediente que se examina, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa 583 de 15 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia, a través de la cual se



dejó sin efecto el nombramiento de **Ivany Ivonne Romero**, del puesto de Asistente de Contabilidad que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 2020-85 de 26 de octubre de 2020, que mantuvo en todas sus partes el acto original, misma que le fue notificada el 29 de octubre de ese año, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

El 23 de diciembre de 2020, **Ivany Ivonne Romero**, actuando por medio de apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que la actora solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa acusada; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Lotería Nacional de Beneficencia y, por ende, se proceda al pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente argumenta que la entidad demandada antes de dejar sin efecto su nombramiento, debió tomar en cuenta que **Ivany Ivonne Romero**, tenía cinco (5) años, nueve (9) meses y catorce (14) días de servicio en la Lotería Nacional de Beneficencia, lo que, a su juicio, le otorgaba estabilidad laboral, ya que era una funcionaria permanente (Cfr. fojas 9-11 y 18 del expediente judicial).

Agrega el abogado de la actora, que ésta no ejercía un cargo de libre nombramiento y remoción por lo que no se le podía destituir de la institución demandada (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Ivany Ivonne Romero**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en

contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución Administrativa 583 de 15 de octubre de 2020, objeto de reparo, la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia señaló que se dejó sin efecto el nombramiento de **Ivany Ivonne Romero**, porque la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción dentro de la institución (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Tal medida tuvo sustento en el artículo vigésimo cuarto (numeral 4) del Decreto de Gabinete 224 de 16 de julio de 1969, que establece:

**“Artículo Vigésimocuarto. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:**

1...

**4. Nombrar, trasladar y destituir a los empleados de la Institución**, determinar sus funciones, imponerles sanciones y concederles vacaciones y licencias.

...” (Lo destacado es nuestro).

En abono de lo anotado, vale la pena indicar que en el expediente de personal de la recurrente que reposa en la Lotería Nacional de Beneficencia, así como en la Resolución Administrativa 583 de 15 de octubre de 2020, acusada de ilegal, consta que **Ivany Ivonne Romero**, no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, “*ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo*” (Cfr. foja 26 del expediente judicial y la copia autenticada del expediente de personal aportada por la actora).

Así mismo, se dejó plasmado en la Resolución 2020-85 de 26 de octubre de 2020, confirmatoria del acto principal, que el nombramiento de la demandante estaba fundamentado en la confianza de sus superiores, por lo que la pérdida de esta conllevaba su desvinculación, motivo por el cual se procedió en tal sentido (Cfr. foja 29 del expediente judicial).



En esa línea de pensamiento, haremos referencia al contenido de la resolución confirmatoria de la que hicimos mención en el párrafo que antecede, en la que se dejó constancia de lo que a continuación se transcribe:

“...  
Que la señora **IVANY IVONNE ROMERO**, es una servidora pública de libre nombramiento y remoción y su nombramiento está fundamentado en la confianza de sus superiores, por lo que la pérdida de ésta tendrá como consecuencia la remoción del puesto que ocupa, tal como lo estipula el artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 ‘Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa’:

‘Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del siguiente glosario:

“...  
**49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción:** Aquellos que trabajan de personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de la función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan’.

...” (La negrita y subraya es de la institución)  
(Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 26 de abril de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“...  
**Cabe agregar que, en este caso la Administración se encuentra representada por la Autoridad nominadora..., a quien el numeral... le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.**

**Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora... de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010..., toda vez que no consta en el expediente que el señor..., haya adquirido dicho derecho a la estabilidad en el cargo,**

así como tampoco prospera el cargo de violación del artículo... del mismo cuerpo legal, por las causas señaladas.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos..., 99... de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, relativos al procedimiento disciplinario, la aplicación de medidas disciplinarias y el campo de aplicación del Reglamento Interno de la entidad demandada; toda vez que, la destitución se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, tal como se observa en la motivación del acto impugnado, en estricto apego con la ley...

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

#### DECISIÓN DE LA SALA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, emitida por..., así como **tampoco lo es su acto confirmatorio y, por lo tanto, NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante” (Lo destacado es nuestro).

De igual forma, en cuanto a la **potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción**, la Sala Tercera en el Auto de 14 de noviembre de 2018, explicó lo que a continuación se transcribe:

“...  
Esta Corporación de Justicia, considera que **no le asiste la razón al recurrente con respecto a su alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad**



discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros...

Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de julio de 2008, resolvió lo siguiente:

...  
Expuesto lo anterior, compartimos el criterio de la Procuradora de la Administración, en el sentido de que es la parte actora quien debe probar la alegada ilegalidad de la resolución atacada, situación que no se verifica en el caso in examine. Al respecto el jurista colombiano Gustavo PENAGOS, señala que, 'en las actuaciones administrativas se debe (sic) observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

Por último, debemos recordar que en lo referente a los actos expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.

...  
En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que



demuestre que dicha resolución es ilegal.”  
(La negrita es de este Despacho).

En atención a lo expuesto, se observa que, tanto en el acto acusado de ilegal, así como en el confirmatorio, se estableció que **Ivany Ivonne Romero**, no estaba acreditada como funcionaria de Carrera Administrativa ni por alguna ley especial, de allí que no contaba con estabilidad en el puesto que ejercía en la Lotería Nacional de Beneficencia, por lo que era una servidora de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 26 y 28-30 del expediente judicial).

En este escenario, vale la pena destacar que para remover a **Ivany Ivonne Romero**, del cargo que ejercía en la entidad demandada no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución acusada de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación del respectivo medio de impugnación (Cfr. fojas 94-99 del expediente administrativo aportado por la actora).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución acusada, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la remoción de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

En relación al planteamiento que hace **Ivany Ivonne Romero**, en el sentido que era una funcionaria permanente dentro de la Lotería Nacional de Beneficencia, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones “permanencia y estabilidad”, sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos

que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos (2) conceptos:

“...  
Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter 'permanente' es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

**Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley...**” (Lo destacado es nuestro).

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Ivany Ivonne Romero**, estuvo nombrada, con carácter permanente, y tomando en cuenta que se pudiera entender que gozaba de estabilidad por haber laborado en la entidad demandada por más de cinco (5) años, nueve (9) meses y catorce (14) días, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que **la actora carecía de estabilidad en el cargo del cual se le dejó sin efecto**; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, ella tenía que haber accedido al mismo a través del **mecanismo de concurso de méritos o en otra forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.**

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.** El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el



derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución `ad nutum`, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad” (La negrita es de esta Procuraduría).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los Fallos transcritos, se aprecia que si bien **Ivany Ivonne Romero**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la accionante quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En cuanto al reclamo que hace la demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ivany Ivonne Romero**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de 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 de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...”  
(Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, esta Agencia del Ministerio Público debe señalar que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, **Ivany Ivonne Romero**, ha incluido el artículo 300 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para**

**conocer sobre infracciones de normas propias del ámbito constitucional;** ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial **es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de esa norma.**

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 583 de 15 de octubre de 2020**, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas.**

1. **Se objeta** la documentación visible en las fojas 43-44 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que las mismas deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas.

2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Ivany Ivonne Romero**, que guarda relación con este caso.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General