

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 279742025.

Vista Número 007

Panamá, 02 de enero de 2026

La Firma Forense Meilán y Asociados, actuando en nombre y representación de **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 116 O.I.R.H. – 2024 del 23 de octubre de 2024, emitida por el **Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Con el debido respeto, acudimos 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe:

A. El artículo 24, numeral 1 de la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, por medio de la cual se reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, norma que dispone que el Director Ejecutivo tiene dentro de sus atribuciones la de nombrar, ascender, trasladar, suspender, destituir, conceder licencias e imponer sanciones a los servidores públicos subalternos (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

B. El artículo 162 de la Ley N° 39 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en General, y señala que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (cfr. fojas 12 -13 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 en estudio, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa N° 116 O.I.R.H. – 2024 del 23 de octubre de 2024, emitida por el **Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales**, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado** del cargo de Administrador I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial y reverso).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual, a la fecha de la presentación de la acción en estudio, no había sido contestado. En ese sentido, a solicitud presentada por la recurrente a fin de que le certificaran el silencio administrativo, se puede observar en el escrito visible a foja 26 del expediente judicial, el Código QR del **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales**, el cual indica que el estado del recurso presentado es “sin responder”, quedando así acreditada la configuración de la negativa tácita, por silencio administrativo, por parte de la Institución demandada, tal como lo señaló la Magistrada Ponente en la presente causa (Cfr. foja 26 y 27-30 del expediente judicial).

Ahora bien, no hay que perder de vista que en este caso la alegada configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a

la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afecta la decisión adoptada por la institución.

En virtud de lo anterior, el 19 de febrero de 2025, la apoderada judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto de que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba, y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3- 14 expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la señora **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado** sostiene que la entidad demandada pasó por alto los presupuestos y procedimientos legales establecidos en la Ley N.º 77 de 2001 y en la Resolución de Junta Directiva N.º 04-2004 de 29 de enero de 2004, toda vez que omitió cumplir con las formalidades y trámites expresamente previstos para la remoción o desvinculación de un servidor público. Afirma que la Administración prescindió de los mecanismos legales vigentes, tales como la instrucción de un proceso disciplinario o la aplicación de alguna de las causales reglamentarias de separación del cargo, y optó por emitir un acto administrativo que dejó sin efecto el nombramiento de su representada, sin observar el procedimiento previamente establecido por la ley y el reglamento interno de personal (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

Asimismo, la recurrente señala que dicha actuación resulta contraria al Principio de Legalidad, que rige la función administrativa, en cuanto obliga a las autoridades públicas a ejercer sus competencias dentro de los límites y procedimientos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico. En ese sentido, sostiene que el Director Ejecutivo del **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales** únicamente puede ejercer las atribuciones que de manera expresa le confiere el numeral 1 del artículo 24 de la Ley N.º 77 de 2001, sin que entre ellas se contemple la facultad de “dejar sin efecto un nombramiento” al margen del procedimiento legal correspondiente (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de la recurrente con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la Resolución Administrativa N° 116 O.I.R.H. – 2024 del 23 de octubre de 2024, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiéndole que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado**, debido a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el Director Ejecutivo del **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales**, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad.**

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esta la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidades de la Administración Pública.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, **la potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**, ni el agotamiento de ningún trámite administrativo, como de manera equívoca asevera la recurrente.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“... ”

El objeto de la Acción examinada lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 008/2018 de 20 de junio de 2018, emitida por el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, que deja sin efecto el nombramiento de PABLO ESPINOSA BOTELLO, del cargo de Inspector de Actividades Turísticas, que ocupaba en la Dirección de Inversiones Turísticas de dicha entidad.

“... ”

Sin embargo, de las constancias procesales que reposan en el Expediente Judicial y Administrativo, demuestran que el cargo que ejercía el señor PABLO ESPINOSA BOTELLO, en la Autoridad de Turismo de Panamá, pertenecía al Régimen de Carrera Administrativa o estaba amparado bajo la protección de una Ley especial; de allí que, se infiere que era un servidor de libre nombramiento y remoción.

Ante tales hechos, este Tribunal sostiene que establecido que PABLO ESPINOSA BOTELLO, no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, y que su **desvinculación no fue producto de una sanción por la Queja interpuesta en su contra, es decir, no se efectuó en virtud de alguna causa disciplinaria, consecuentemente, el Procedimiento Disciplinario no era requerido. Siendo ello así, en el ejercicio de la potestad discrecional de la Autoridad nominadora, se dejó sin efecto su nombramiento.**

En este punto, es necesario hacer mención que la Sala Tercera ha reconocido en numerosas oportunidades la Potestad Discrecional de la Autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie causa disciplinaria, cuando se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad.

Es por ello que, este Tribunal comparte el criterio del Procurador de la Administración, al señalar que el Acto acusado establece de forma clara y precisa la justificación de la decisión adoptada, esto es así, porque la Autoridad de Turismo señaló que basados en que el servidor público no era funcionario de carrera administrativa, y a la facultad que dispone la Institución para ejercer la Potestad Discrecional, (el artículo 9 del Decreto Ley 4 de 27 de febrero de 2008), dejó sin efecto el nombramiento de PABLO ESPINOSA BOTELLO. La normativa en comento es del tenor siguiente:

‘Artículo 9. Funciones del Administrador General. El Administrador General tendrá a su cargo la administración de la Autoridad, actuará de acuerdo con las atribuciones y responsabilidades constitucionales y legales inherentes al cargo, y ejercerá la representación legal.

El Administrador General Tendrá las siguientes funciones:

9. Gestionar y regular la administración de los recursos humanos. ...'

En cuanto a los salarios caídos, es procedente señalar que la petición del pago de los salarios caídos dejados de percibir, estos deben ser negados, por cuanto no es posible reconocer este derecho, en vista que esta prestación, sólo se otorga cuando por Ley, así lo establezca.

...

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

En mérito de lo expuesto, 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** la Resolución Administrativa No. 008/2018 de 20 de junio de 2018, emitida por la Autoridad de Turismo de Panamá, así como su acto confirmatorio, y por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del recurrente.

..." (La negrita es nuestra).

En este contexto, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la **facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo**, de ahí que el regente de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 24 (numeral 1), de la Ley 77 de 28 de diciembre de 2001, Orgánica del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, que establece, que entre las atribuciones del Director Ejecutivo, se encuentra: "Nombrar, ascender, Trasladar, Destituir, conceder licencias e imponerles sanciones a los servidores públicos subalternos conforme a la Ley"**.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, no se considera un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 del texto Único de la Ley 9/1994.

...

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que **la decisión adoptada por la entidad pública se justificó como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.**

...” (El énfasis es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que **la desvinculación de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga al regente de la entidad demandada, precisamente es por ello que la actora no fue destituida, sino que se dejó sin efecto su nombramiento.**

Por tal motivo, reiteramos que para desvincular a **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado** no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa, y le permitió acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de

su demanda, ya que, en este caso su desvinculación encuentra sustento en **que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción.**

En esa línea de pensamiento, cobra relevancia el artículo 2 (numerales 47 y 49) del Texto Único de la **Ley 9 de 1994**, cuyo tenor es el siguiente:

“**Artículo 2:** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras Públicas por la Constitución Política.

Los servidores públicos que no son de carrera se denominan así:

1...

2. De libre nombramiento y remoción.

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por naturaleza de su 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.

...” (Lo destacado es nuestro).

En atención a lo anterior, tal como lo explicó **el Director Ejecutivo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales** tanto en el acto objeto de controversia, como en el Informe de Conducta, **Elsie Yaribeth Wagner Alvarado**, era una funcionaria de libre nombramiento y remoción y para destituir la de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle el resuelto de personal acusado de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación de los respectivos medios de impugnación.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa N° 116 O.I.R.H. – 2024 del 23 de octubre de 2024, emitida por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales**, así como la negativa tácita, por

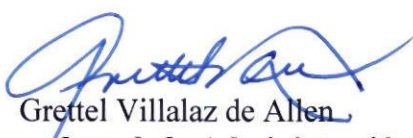
silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración, y en consecuencia, se nieguen las demás pretensiones de la recurrente.

VI. Pruebas.

Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en la entidad demandada.

VII. Derecho: No se acepta el invocado por la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Álvarez Valdés
Secretario General