

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 423

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de marzo de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

El Licenciado Gerardo Gaona Sánchez, actuando en nombre y representación de **German Gaona Sánchez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos N°.117 de 2 de julio de 2024, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, y su acto confirmatorio, la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 1306582024.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La representación judicial de **German Gaona Sánchez** en el libelo de la demanda, dirigido contra el acto administrativo acusado de ilegal, señaló que las normas legales que se han infringido son las siguientes:

A. De la Ley 9 de 20 de junio de 1994 por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, modificado y adicionado por la Ley No. 24 de 2 de julio 2007.

2.1. El **artículo 138-A, numeral 15**, que prohíbe a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo, despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

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

En el caso bajo estudio, la acción contencioso administrativa va dirigida contra el Decreto de Recursos Humanos No 117 de 2 de julio de 2024, expedido por el Ministerio de Obras Públicas, donde se dejó sin efecto el nombramiento de **German Gaona Sánchez** del cargo de Ingeniero Civil III (Supervisor) (cfr. fojas 2-10 del expediente judicial).

Cabe observar que contra el acto administrativo antes citado, el accionante interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, donde se confirmó en todas sus partes y se advierte que con esta se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

En vista de lo anterior, el día 1 de noviembre de 2024 **German Gaona Sánchez** a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda que dio origen al proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción que ahora nos ocupa, donde el actor lo que demanda y solicita es lo siguiente: 1) Declarar ilegal el Decreto de Recursos Humanos No 117 de 2 de julio de 2024 y su acto confirmatorio. 2) Ordenar el

reintegro del señor **German Gaona Sánchez** al cargo que ocupaba al momento de la destitución u otro de igual jerarquía y remuneración. 3) Que se ordene el pago de salarios dejados de percibir desde la destitución hasta el efectivo reintegro del señor **German Gaona Sánchez** en concepto de indemnización por la emisión del acto ilegal (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Cabe observar que en los hechos de la demanda, el actor señaló que **German Gaona Sánchez** cuenta en la actualidad con 61 años de edad, próximo a cumplir el día 26 de octubre de 2025, edad necesaria para acogerse al derecho de jubilación o pensión por vejez, de conformidad con la Ley 51 de 27 diciembre de 2005.

Luego, el accionante expone que el acto administrativo acusado de ilegal, expresó únicamente como justificante del despido, que de acuerdo al expediente de personal de **German Gaona Sánchez**, no fue incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Por otra parte, el actor alegó que en tiempo oportuno se presentó el recurso de reconsideración, donde se pone en conocimiento que su representado en ese momento contaba con 60 años, 8 meses y 15 días, que le hacía falta a partir de aquella fecha un año, tres meses y 16 días para cumplir la edad requerida para acogerse a su derecho de jubilación o pensión de vejez, que además se transcribió el artículo 138-A, numeral 15 de la Ley 9 de 1994, adicionado por la Ley No. 24 de 2 de julio de 2007, que prohíbe a la autoridad nominadora, despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones que le falten dos años para jubilarse, hayan o no sido incorporados a la Carrera Administrativa.

Posteriormente, el accionante señaló que mediante la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, fue confirmado en todas sus partes el Decreto de Recursos Humanos No 117 de 2 de julio de 2024, donde en su parte motiva, se

alegó la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de nombrar a los funcionarios, que incluye la facultad de remoción cuando así lo permita la Ley, toda vez que el señor **German Gaona Sánchez** no ingresó por concurso de méritos.

Sobre este punto, el actor replicó que se ha pretendido posterior al acto acusado de ilegal, utilizarse de argumento que la pérdida de confianza es una causal justificada que acarrea la remoción (Cfr. foja 3-4 del expediente judicial).

Una vez conocidos los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **German Gaona Sánchez**, con miras a probar los cargos de ilegalidad formulados contra el acto administrativo acusado de ilegal, este Despacho advierte que no le asiste la razón al accionante, por las siguientes consideraciones.

- **Análisis referente al acto de remoción.**

De un examen del Decreto de Recursos Humanos No 117 de 2 de julio de 2024, que es el objeto de la demanda, debemos destacar que dentro de sus motivaciones y argumentación se utilizó de fundamentó el artículo 300 de la Constitución Política, respecto a la estabilidad de los servidores públicos y que está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. De la misma manera, advertimos que a través del acto acusado, se aplicó el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, al verificar que dentro del expediente de personal que se encuentra en la entidad pública, el accionante **German Gaona Sánchez** no se había incorporado a la Carrera Administrativa, ni poseía ninguna otra condición que le asegure estabilidad en el cargo; por tanto, carecía de inamovilidad o estabilidad reconocida por Ley, al ser designado por la potestad discrecional ejercida por la autoridad nominadora.

Cabe observar que tal y como lo señaló la entidad pública, de un examen de las constancias procesales se verifica en lo referente al cargo que ocupaba el hoy demandante **German Gaona Sánchez**, que no accedió al cargo a través de

un procedimiento o concurso de mérito, o haber ingresado a un régimen de Carrera Administrativa o de Ley especial que le haya asegurado la estabilidad laboral.

Luego, es preciso señalar que el demandante al no haber accedido al cargo público mediante un procedimiento o concurso de mérito, es claro que en principio se mantenía bajo un estatus de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, consecuentemente, para proceder a su remoción, no era necesario invocarse una causa legal o incoarse un proceso disciplinario y sancionatorio previamente como presupuesto legal, antes del acto de remoción.

Desde esta perspectiva, no hay que perder de vista que dentro de las motivaciones del acto acusado, meridianamente se verifica que el acto de remoción de **German Gaona Sánchez**, es el resultado de un ejercicio de facultades legales que se derivan del uso de prerrogativas reconocidas a la autoridad nominadora, como la máxima autoridad administrativa, con anclaje constitucional y legal, en virtud de la potestad discrecional de nombrar y remover a los funcionarios de su ramo.

Cabe hacer la salvedad que, tales prerrogativas reconocidas a la autoridad nominadora, se deben regir a la luz de lo establecido en el artículo 300 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo, normativa legal que le atribuye al Presidente de la República, las facultades de dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, y, de remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (numerales 3 y 18), como en el caso en estudio.

En este marco, es preciso reiterar que en el caso en análisis, no está en discusión que el accionante **German Gaona Sánchez** al verificarse en su expediente de personal que no ingresó al cargo mediante un procedimiento y

concurso de mérito, se mantuvo bajo una condición de libre nombramiento y remoción, por tanto, bajo esta categoría el acto de remoción se debe suponer emanado por la autoridad nominadora en legítimo uso de la facultad discrecional.

Pues bien, hay que advertir que el accionante alegó que se vulneró el artículo 184-A, numeral 15, de la Ley 9 de 1994, ya que en el recurso de reconsideración se expuso que al momento de expedido el acto de desvinculación, su representado contaba con la edad requerida para acogerse a su derecho de jubilación o pensión de vejez.

Es decir, de los señalamientos del recurrente, se desprende que en el recurso de reconsideración hizo la alegación de la edad del señor **German Gaona Sánchez**, para que la entidad pública se pronunciara sobre lo planteado. Sobre este punto, observamos que mediante la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, la entidad pública, dentro de sus motivaciones expuso lo siguiente:

“...dicho cargo se enmarca dentro de los supuestos establecidos en la precitada norma jurídica como personal de libre nombramiento y remoción, por lo que su nombramiento estaba fundado en la confianza de su superior; por lo tanto, la pérdida de dicha confianza es una causa justificada que acarrea la remoción del puesto...” (cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Conforme a lo anterior, observa este Despacho que la entidad demandada, con ocasión del recurso de reconsideración presentado por el accionante, tuvo la oportunidad de analizar y profundizar en las razones que conllevaron a la adopción del acto de remoción, siendo que indicó como causa justificada la pérdida de confianza.

Luego de un análisis del acto acusado de ilegal, y de su acto confirmatorio, no se comprueba la vulneración de la norma legal invocada por el accionante, es decir, el artículo 184-A, numeral 15, de la Ley 9 de 1994, ya que en el caso en estudio, es claro que la autoridad demandada se apegó al principio de legalidad y motivación que deben regir los actos administrativos, pues el acto de remoción de

German Gaona Sánchez está fundamentado en la facultad discrecional de la entidad nominadora, en virtud de la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, aunado a ello, fundado en una causa justificada como es la pérdida de la confianza.

En aras de profundizar en el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción que ha servido de fundamento legal para emitirse el acto de remoción del señor **German Gaona Sánchez**, nos remitimos a la Ley 9 de 1994 (Texto Único), artículo 2, que es del tenor siguiente:

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

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

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

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

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (El resaltado es de la Procuraduría).

En este contexto normativo, es preciso señalar que la Sala Tercera mediante la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), en un

caso similar, referente a la categoría de libre nombramiento y remoción, ha puntualizado lo siguiente:

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

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

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

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994...” (La negrita es de la Sala Tercera) (El resaltado es de la Procuraduría).

Sobre la base de lo anterior, podemos colegir, más allá de las apreciaciones del actor, que el acto acusado de ilegal se ajustó al principio de legalidad y al deber de motivación, pues ofrece las razones y explicaciones que conllevaron a su expedición por la autoridad nominadora, fundamentado el acto de remoción en elementos fácticos como la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, y no como resultado de la imposición de una sanción, sino que en uso y ejercicio de reconocidas facultades legales y legitimado para proferir el acto de

desvinculación. Por lo que, mal puede alegarse que el acto acusado ha vulnerado las normas legales que invoca el demandante.

Por otra parte, con respecto al reclamo del demandante de pago de los salarios caídos, este Despacho debe colegir que es manifiestamente improcedente, toda vez que, para que este derecho pueda ser reconocido, es necesario que sea reconocido expresamente en la Ley para acceder a lo pedido. Sobre este particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), en su parte pertinente, expuso lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora (...) esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada 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 las 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, solo 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.

Visto lo anterior, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos No 117 de 2 de julio de 2024, expedido por el Ministerio de Obras Públicas, ni su acto confirmatorio, la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente caso, el cual se encuentra en el Ministerio de Obras Públicas.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


José A. Álvarez Valdés
Secretario General