REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 703

Panamá, 9 de mayo de 2025

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 1306582024.

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.

Señor 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración, dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar, lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido, que el Decreto de Recursos Humanos N°.117 de 2 de julio de 2024, expedido por el **Ministerio de Obras Públicas**, se apegó a los principios de estricta legalidad y de motivación que rigen los actos administrativos.

El apoderado judicial, en lo medular, expone que su representado 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.

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

Adicionalmente, el apoderado judicial indicó que oportunamente presentó el recurso de reconsideración, donde expuso que su representado en ese momento contaba con 60 años, 8 meses y 15 días, que le hacía falta un año, tres meses y 16 días para cumplir con la edad requerida para acogerse al derecho de jubilación o pensión de vejez, además que transcribió el contenido del artículo 138-A, numeral 15 de la Ley 9 de 1994, adicionado por la Ley No. 24 de 2 de julio de 2007, donde 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.

En este orden de ideas, el accionante sostiene que a través de la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, que es el acto confirmatorio, se ha pretendido, sustentar el argumento de la pérdida de confianza, como causa de justificación que acarreó a la remoción del cargo.

Frente a estos señalamientos, debemos **reiterar lo expuesto en nuestra Vista Número 423 de 24 de marzo de 2025**, de contestación de la demanda bajo examen, donde advertimos que no le asiste la razón a **German Gaona Sánchez**, 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 acto acusado de ilegal, dentro de sus motivaciones y argumentaciones se verifica que tiene como sustento el artículo 300 de la Constitución Política, referente a la estabilidad de los servidores públicos y que está condicionada a aspectos de competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

De la misma manera, observamos que el acto acusado de ilegal, se sustentó en el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, al verificarse que dentro del expediente de personal que consta en la entidad pública, el accionante **German Gaona Sánchez** no se había incorporado a la Carrera Administrativa, ni tampoco poseía ninguna otra condición que le asegurara estabilidad en el cargo; por tanto, carecía de inamovilidad y estabilidad reconocida por la Ley, al ser su nombramiento consecuente con la potestad discrecional conferida a la autoridad nominadora.

En este contexto, colegimos tal y como lo señaló la entidad pública, que las constancias procesales nos revelan que referente a la posición que ocupaba el hoy demandante **German Gaona**

Sánchez, que este no accedió al cargo a través de un procedimiento o concurso de mérito, o ingresado a un de régimen de Carrera Administrativa o a través de una Ley especial que le haya asegurado estabilidad laboral.

Ante este escenario, es preciso señalar que el demandante al no haber accedido al cargo público mediante un procedimiento o concurso de mérito, queda claro que en principio se mantuvo bajo el estatus de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, consecuentemente, para procederse al acto de remoción, no era necesario invocar una causa legal o incoar un proceso disciplinario y sancionatorio previo como presupuesto legal, antes del acto de su remoción.

Bajo esta perspectiva, no podemos perder de vista que dentro de las motivaciones del acto acusado de ilegal, se verifica que el acto de remoción de **German Gaona Sánchez**, se derivó del ejercicio de las facultades legales y prerrogativas que son conferidas a la autoridad nominadora, como máxima autoridad administrativa, con anclaje constitucional y legal, en virtud a la potestad discrecional, consistente en nombrar y remover a los funcionarios de su ramo.

En efecto, cabe hacer la salvedad que tales prerrogativas son reconocidas a la autoridad nominadora, a la luz de lo establecido en el artículo 300 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo, que le atribuye al Presidente de la República, la facultad legal consistente en dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, y, de remover a 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 que se examina, ya que el accionante no acreditó que gozaba de estabilidad laboral.

Es preciso señalar que en el caso que se analiza, no está en discusión que el accionante **German Gaona Sánchez** al verificarse en su expediente de personal, no ingresó al cargo mediante un procedimiento y concurso de mérito, es decir, se mantuvo bajo la condición de libre nombramiento y remoción, por tanto, bajo esa categoría el acto de remoción se debe suponer emanado por la autoridad nominadora, consecuente con el legítimo ejercicio de aquella potestad discrecional de nombrar y remover al personal de su elección.

Ahora bien, para sustentar los cargos de infracción del artículo 184-A, numeral 15, de la Ley 9 de 1994, el recurrente señaló que en el recurso de reconsideración, reiteró que al momento de expedirse el acto de desvinculación, su representado contaba con la edad requerida para acogerse al derecho de jubilación o pensión de vejez.

Cabe observar que a través de la Resolución No.099 de 21 de agosto de 2024, que es el acto confirmatorio, 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, se advierte que al momento de decidir el recurso de reconsideración promovido por el accionante, dentro de sus consideraciones, la entidad pública en aras de profundizar en las razones que conllevó a la adopción del acto de remoción, sustentó la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, aunado a ello, a la pérdida de la confianza como causa que justificaba el acto de remoción.

Consecuentemente, colegimos que a través del acto acusado de ilegal y su acto confirmatorio, la entidad pública claramente se apegó a los principios de legalidad y de motivación que deben regir a los actos administrativos.

En aras de profundizar en el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción que ha servido de base legal para la adopción del 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).

Bajo este panorama 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, en lo referente a la categoría de libre nombramiento y remoción, sostuvo 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, a nuestro modo de ver, dentro de las motivaciones del acto acusado de ilegal, se desprende que se apegó a los principios de legalidad y al deber de motivación, ya que expone los elementos fácticos y razones jurídicas que conllevaron a la adopción del acto de remoción, tomando en consideración la potestad discrecional conferida a la autoridad nominadora y que ha quedado acreditado que poseía la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, es decir, que no es resultado de la imposición de una sanción, sino que se derivó de claras facultades legales que legitimaban la adopción del acto de desvinculación. Por tanto, mal puede alegarse que el acto acusado de ilegal, vulneró las normas invocadas por el demandante.

- **Análisis en relación con el pago de salarios dejados de percibir.**

Con respecto al reclamo del demandante de pago de los salarios dejados de percibir, este Despacho colige que es manifiestamente improcedente, toda vez que, para que este derecho pueda ser declarado, 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), reiteradamente ha señalado 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, como quiera que no se ha acreditado que al accionante le asista el derecho a salarios dejados de percibir, mal se puede endilgar a la resolución acusada de ilegal, la vulneración de las normas invocadas por el actor que conlleve al reconocimiento de pago alguno.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera a través del Auto de Pruebas N°.148 de veintiuno (21) de abril de dos mil veinticinco (2025), **admitió** a favor del recurrente las pruebas documentales aportadas visibles a fojas 1-2, 9-10, 11-12, 13-14 y 8 del expediente judicial, así como la prueba documental aducida por el actor y por la Procuraduría de la Administración, aportada por el **Ministerio de Obras Públicas** mediante la Nota N°.DM-AL-180-2025 de 28 de enero de 2025, visible a fojas 24-25 del expediente judicial, consistente en la copia autenticada del expediente administrativo del señor **German Gaona Sánchez**, visible a fojas 104 y siguientes, que guarda relación con este caso.

De un análisis del caudal probatorio, concluimos que en el caso que examina, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial**. Sobre este particular, nos remitirnos al **Auto de 10 de julio de 2019**, expedido por la Sala Tercera, donde señaló lo siguiente:

> "Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:
>
> ...
>
> **Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda**.
>
> En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.
>
> ..." (Énfasis suplido).

En esta línea de pensamientos, no podemos soslayar la gran importancia que reviste en el análisis y decisión de fondo, el hecho que **el demandante cumpla con la carga de la prueba para acreditar su pretensión ante la Sala Tercera.** Por tanto, ante la ausencia de suficientes elementos

probatorios en la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por **German Gaona Sánchez**, este Despacho solicita con todo respeto a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Recursos Humanos N°.117 de 2 de julio de 2024, expedido por el **Ministerio de Obras Públicas**, y su acto confirmatorio, la Resolución No. 099 de 21 de agosto de 2024, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General