

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 937

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de junio de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 373782025.

El Licenciado Rafael Fuentes Amar, actuando en nombre y representación de **Iliana Margot Novoa Caparroso**, solicita que se declare nula, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos N° 375 del 28 de octubre de 2024**, emitido por el **Ministerio de Cultura**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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.

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.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las disposiciones siguientes:

A. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de junio de 2000; que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales, el cual indica que, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. foja 4 del expediente judicial);

B. El artículo 168 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, el cual establece que una persona asegurada puede solicitar su pensión por vejez si cumple con ciertos requisitos de edad y cantidad de cuotas cotizadas. Las mujeres pueden optar por retirarse desde los cincuenta y cinco años y los hombres desde los sesenta años, siempre que hayan cotizado al menos 180 cuotas. Esta posibilidad se extiende hasta los 70 años para ambos sexos, edad límite en la que aún se otorgan incrementos en el porcentaje de la pensión. Además, se aclara que la opción de retiro a los cincuenta y cinco y cincuenta y seis años para mujeres y sesenta y sesenta y un años para hombres se aplica desde el 1 de enero de 2008 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

C. El artículo 6 de la ley 24 de 2 de julio de 2007, que modifica y adiciona el artículo 138-a de la ley 9 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones, en el cual se prohíbe a la autoridad nominadora y al superior jerárquico administrativo del nivel administrativo directivo despedir sin causa justificada a los servidores públicos que estén en funciones y a

quienes les falten dos años o menos para jubilarse, sin importar si pertenecen o no a la carrera administrativa (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Recursos Humanos N° 375 del 28 de octubre de 2024**, emitido por el **Ministerio de Cultura**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Iliana Margot Novoa Caparroso** del cargo que ocupaba como Asistente Administrativo I, en dicha entidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución MC-DS-OAL-No.347-2024 de 19 de diciembre de 2024, que denegó lo pedido por el recurrente. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 13 de enero de 2025, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **11 de marzo de 2025**, **Iliana Margot Novoa Caparroso**, mediante su apoderado judicial, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el Decreto de Recursos Humanos impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos desde su desvinculación hasta que se haga efectiva su restitución (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

3.1. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente alega que, al momento de la desvinculación de su mandante, la autoridad nominadora actuó de forma indebida, vulnerando el principio de legalidad y la garantía del debido proceso, a su vez, al aplicar indica la errada aplicación de las normas de libre nombramiento y remoción,

no tomando en cuenta la protección especial que ampara a su representada por encontrarse dentro del período previo a su jubilación, faltándole únicamente ocho meses para cumplir los requisitos exigidos para acceder a la jubilación anticipada (Cfr. fojas 5-8, 12 y 13 expediente judicial).

Por último, la parte actora sostiene que la medida de desvinculación se basó en una supuesta “pérdida de confianza”, la cual constituye una causal de naturaleza disciplinaria que exige la apertura de un proceso administrativo formal, el cual nunca fue iniciado (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

IV. Descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Como primer punto, este Despacho considera pertinente aclarar que, en el expediente de marras, la parte demandante hace alusión al artículo 138-A a la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones. No obstante, el contenido normativo al que hace referencia el apoderado judicial se encuentra, en realidad, en el artículo 146, numeral 14, de la referida Ley.

Por otro lado, luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en virtud de la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Cultura** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho. Así, las afirmaciones ensayadas por la actora con la finalidad de demostrar una supuesta ilegalidad, carecen de sustento, según pasamos a explicar. Veamos.

4.1 De la desvinculación de la demandante.

Al efectuar un juicio valorativo del acto demandado podemos apreciar que el mismo fue emitido por el Presidente de la República, 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, según se desprende del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

"Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

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.

Por tal motivo, 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 medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió 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, reiteramos, en este caso la remoción de **Iliana Margot Novoa Caparroso** 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 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que**, "*Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la*

*estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”; así como el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que define a los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción como: “**aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, y que por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundamentado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupe**”, situación en la que se ubicó a la hoy demandante.*

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).

Visto lo anterior, 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 el recurrente.

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.**

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 ..., 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, en el Administrativo, demuestran que el cargo que ejercía el señor ..., 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 ..., 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..." (La negrita es nuestra).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de la ex servidora, la cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de ahí que, el uso de la potestad que la Ley le confiere a la regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario.

Por otro lado, esta Procuraduría considera necesario dejar claramente establecido que el planteamiento sostenido por el apoderado judicial, en cuanto a la supuesta protección especial que ampara a su representada por encontrarse en un período previo a su jubilación, carece de sustento jurídico. Tal alegación parte de una **errada interpretación** del artículo 146, numeral 15, de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, norma que consagra **una prohibición de despido sin causa justificada únicamente respecto de aquellos servidores públicos a quienes les falten dos años para cumplir con la totalidad de los requisitos legales para jubilarse**, lo cual implica indispensablemente haber alcanzado la edad mínima exigida por la Ley (Cfr. foja 11 – 13 expediente judicial).

Sobre este punto, conviene precisar que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social, vigente al momento de emitir el acto acusado de ilegal, en su artículo 167, establece de forma clara que la edad para acceder a la pensión por vejez, **en el caso de las mujeres, es de 57 años**. Es cierto que el artículo 168 del mismo cuerpo normativo regula la figura del retiro anticipado a partir de los 55 años; sin embargo, dicha modalidad está supeditada al cumplimiento de condiciones específicas, por lo que no constituye en modo alguno la edad legal ordinaria de jubilación. Pretender lo contrario equivaldría a vaciar de contenido los requisitos legales vigentes y extender indebidamente una protección de carácter excepcional.

En ese sentido, resulta jurídicamente insostenible la tesis de que la demandante, la cual alega que, al momento de su desvinculación, se encontraba amparada por la protección prevista en el artículo 146, numeral 15, de la Ley 9 de 1994, **toda vez que no se encontraba dentro del período de dos años previos a su cumplimiento**. Por consiguiente, su separación del cargo no infringe la prohibición contenida en la citada norma, y no puede calificarse como ilegal con base en dicho argumento.

4.2. Salarios caídos

En cuanto a la pretensión, que realiza la recurrente 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 la recurrente, sería necesario que 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

"...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 inveterada 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." (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue a la funcionaria pública tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene al **Ministerio de Cultura** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

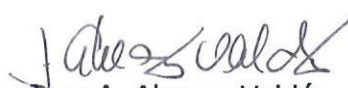
Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el **Decreto de Recursos Humanos N° 375 del 28 de octubre de 2024**, emitido por el **Ministerio de Cultura** ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones del recurrente.

V. Pruebas.

5.1. 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.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración