

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1203

Panamá, 30 de julio de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 647732025.

La Licenciada Mónica Lineth Ríos Tejeira, actuando en nombre y representación de **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 004-2025 del 15 de enero de 2025, emitido por la **Tesorería del Municipio de Panamá**, 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, quebranta el artículo 4 (numerales 15 y 17) del Reglamento Interno de Personal del Municipio de Panamá, adoptado mediante el Decreto N° 19-2015 de 31 de marzo de 2015, norma que contiene el concepto de Destitución y de Estabilidad en el cargo, de aquellos funcionarios públicos adscritos al mismo (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por otro lado, la apoderada judicial de la recurrente señala que, el Decreto de Personal N° 004-2025 de 15 de enero de 2025, emitido por el Tesorero del Municipio de Panamá y su acto confirmatorio infringen el artículo 34 y el artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, que en su orden, se refieren al procedimiento administrativo en general; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta aquellos actos administrativos dictados por autoridades incompetentes, como también aquellos actos que se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal (Cfr. fojas 7-10 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 es el Decreto de Personal No. 004-2025 del 15 de enero de 2025, emitido por la **Tesorería del Municipio de Panamá**, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, del cargo de Supervisor de Cementerio (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con esa medida, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución N°018-2025 de 25 de febrero de 2025, que mantuvo en todas sus partes el acto impugnado y que le fue notificada el 26 de febrero del año que decurre, agotándose así, la vía gubernativa (Cfr. fojas 55-56 del expediente judicial).

El 25 de abril de 2025, **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso

que ocupa nuestra atención, en la que se solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal acusado; así como el acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Municipio de Panamá, con el consecuente pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de la recurrente manifiesta que al emitirse el acto acusado, la institución desconoció que **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, se encontraba amparada por el régimen de estabilidad laboral y no podía ser despedida sin que mediara alguna causa justificada prevista en la ley; sin embargo, esto no sucedió, motivo por el cual afirma que se infringió el debido proceso en su perjuicio (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

Por otra parte, señala la abogada en el escrito de demanda que el acto jurídico acusado de ilegal, fue refrendado por un funcionario que carecía de legitimidad para actuar, ya que no era la unidad nominadora, que esta figura recaía en el Alcalde del distrito de Panamá y no en el Tesorero.

Como quiera que los cargos de infracción que aduce la demandante están estrechamente relacionados, pasamos a contestar los mismos en forma conjunta, indicando además, que no le asiste la razón, según se expone a continuación:

3.1. Funcionaria de Libre Nombramiento y Remoción.

Según se desprende del Decreto de Personal N° 004-2025 del 15 de enero de 2025, objeto de controversia, **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, ocupaba el cargo de Supervisor de Cementerio en la Tesorería Municipal de Panamá (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que, en la Resolución N° 018-2025 del 25 de febrero de 2025, acto confirmatorio, se dejó plasmado lo siguiente:

“...
Que, la señora **RUMALDA (SIC) VALDÉS VALENCIA DE JUSTINIANI** por ser empleada de libre nombramiento y remoción, no se requiere para su ejercicio que

exista una causal que justifique su destitución más que ser una servidora pública de libre nombramiento y remoción como lo establece la Ley 9 de 1994 en su artículo 2 que versa...” (La negrita es de la cita) (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En este contexto, tenemos que la decisión adoptada por la entidad se basó en la **facultad discrecional** que le está atribuida a la **autoridad nominadora** para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial.

En ese orden de ideas, 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).

Así las cosas, y al no estar amparada o formar parte de una carrera pública, el cargo que ocupaba **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, en la **Tesorería del Municipio de Panamá** era de libre nombramiento y remoción.

En razón de lo anotado, para desvincular del cargo a la ex servidora pública tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; puesto que bastaba con notificarla del decreto de personal recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

En adición, esta Procuraduría estima necesario reiterar 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 fue producto de la facultad discrecional que la ley le otorga.

En cuanto a la **potestad discrecional**, el Tribunal en la Sentencia de 15 de octubre de 2020, explicó lo que a continuación se transcribe:

“ ...

Al respecto, esta Sala, no observa que el demandante haya aportado prueba alguna de haber pasado por algún Procedimiento de Selección de Personal, por medio de un concurso de méritos, para adquirir la posición de..., razón por la cual, no acredita haber adquirido el derecho a la estabilidad en el cargo, mediante una Ley Especial o de Carrera alguna.

En este orden de ideas, no se evidencia que, al momento de emitirse el Acto Administrativo, el actor se encontraba gozando de un Derecho a estabilidad alcanzado por medio de una Ley formal de Carrera, lo que implicaba que su cargo quedaba a disposición de la Autoridad Nominadora en ejercicio de su facultad discrecional, ni tampoco se requería para su destitución, un Procedimiento Disciplinario...

...

En consecuencia...**NO SE ADMITE la demanda...**”
(Lo destacado es nuestro).

3.2. Sobre la legitimidad de la autoridad que emitió el acto demandado.

Por otra parte, **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, señala en su escrito de demanda que el acto acusado de ilegal, fue refrendado por un funcionario que carecía de

legitimidad para actuar, ya que no era la unidad nominadora, que esta figura recaía en el Alcalde del distrito de Panamá, por la jerarquía y competencia que le atañe de forma privativa (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En este escenario, este Despacho estima oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, el contenido de los artículos 52 y el 57 (numeral 15) de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984, “Sobre el Régimen Municipal”, que dicen así:

“Artículo 52. En cada municipio habrá un Tesorero Municipal escogido por el Consejo Municipal para un período de dos años y medio el cual podrá ser reelegido.

...

Artículo 57. Los tesoreros municipales tienen las atribuciones siguientes:

1...

15. Nombrar y destituir al personal subalterno de la Tesorería.

...” (La negrita es de este Despacho).

De los conceptos vertidos, y, en atención a lo expresado por la apoderada judicial de **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, en cuanto a la falta de legitimidad, se infiere de manera clara, que la autoridad nominadora que emitió el acto objeto de reparo recae en el Tesorero del Municipio de Panamá, con fundamento en lo dispuesto en la norma previamente citada, numeral 15 del artículo 57 de la Ley 106 de 1973, modificado por el artículo 31 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que, entre otras atribuciones, otorga al titular de las Tesorerías Municipales **la facultad para nombrar y destituir al personal subalterno.**

En ese sentido, resulta claro que el Tesorero Municipal del distrito de Panamá estaba plenamente facultado para desvincular a la actora del cargo que desempeñaba; ya que sólo las leyes especiales o las que instituyen carreras en la función pública, como es el caso de la Ley de Carrera Administrativa, pueden otorgar a los funcionarios estatales condiciones de estabilidad en el cargo, por haber accedido al mismo en un sistema de méritos o selección, tal como lo ha señalado la Sala Tercera en reiterada jurisprudencia, situación en la que no se encontraba la accionante.

Bajo el amparo de las constancias procesales que obran dentro del expediente de

marras, así como de los presupuestos doctrinarios y jurisprudenciales referidos en los párrafos que anteceden, somos de la opinión que la **Tesorería Municipal de Panamá**, ha actuado conforme a Derecho, y en tal sentido, los cargos de infracción alegados por la recurrente quedan claramente desestimados.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el **Decreto de Personal N° 004-2025 del 15 de enero de 2025**, emitido por la **Tesorería del Municipio de Panamá**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** los documentos visibles en la fojas 14, 15-16, 21 y 22 del infolio, ya que no están autenticados por el servidor público encargado de la custodia del original, requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Rumalda Valdés Valencia de Justiniani**, que guarda relación con este caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


José A. Álvarez Valdés
Secretario General