

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1243

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 11 de agosto de 2025.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Rodolfo Padilla, actuando en nombre y representación de **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Num. 115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025, emitida por la **Contraloría General de la República**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.
Expediente 659732025.**

**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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. La Ley 32 de 1984, reformada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022.

A.1. El artículo 9 de la Ley 32 de 1984, reformada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, señala que los servidores de la Contraloría que hayan laborado a satisfacción, durante un mínimo de dos años continuos, y que hayan cumplido los requisitos de selección, gozarán de estabilidad laboral. (Cfr. foja 9 del expediente judicial)

A.2. El artículo 9-A, numeral 6, indica que, en materia de administración y desarrollo del personal, la Contraloría General de la República garantizará un programa de traslado horizontal del personal de carrera que ocupe cargos directivos, una vez concluya en el cargo de directivo en el que fue designado, a fin de salvaguardar su permanencia y estabilidad en la institución. (Cfr. foja 10 del expediente judicial)

A.3. El artículo 55 de la Ley 32 de 1984, señala que el Contralor General de la República es el jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. (Cfr. foja 12 del expediente judicial)

B. El artículo 28 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, Decreto No 194 de 16 de septiembre de 1997, que señala sobre el sistema de clasificación de cargos, el cual considerará la naturaleza de las tareas y los requerimientos mínimos para la ocupación de los cargos de la Contraloría General de la República, en el que se proporcionará las bases las bases para la aplicación de los sistemas de reclutamiento, selección y evaluación del desempeño. (Cfr. foja 11-12 del expediente judicial)

C. La Resolución 486-24-DNDRH de 23 de abril de 2024, por el cual se aprueba el Reglamento de la Política de Aumento de Sueldo por Mérito de los servidores públicos de la Contraloría General de la República; y a su vez se modifica el Manual del Sistema de Clasificación de Cargos contenido en el Decreto N°149-DDRH de 2013, y se dictan otras disposiciones. Vale aclarar que la parte actora solamente cita como infringida la resolución en comento sin realizar la explicación

correspondiente de ningún artículo en específico. Cabe agregar que dicha resolución, si bien se encuentra vigente al momento de los hechos, fue derogada con posterioridad a través de la Resolución No.517-DC de 18 de febrero de 2025, publicada en Gaceta Oficial No.30224-A de 21 de febrero de 2025. (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial)

D. La Ley 38 de 31 de julio de 2000.

D.1. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala 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. (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial)

D.2. El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. (Cfr. foja 15 del expediente judicial)

D.3. El artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala la definición de los actos administrativos y los cuales deberán formarse respetando sus elementos esenciales, como lo son la competencia, el objeto, el que debe ser lícito y físicamente posible. (Cfr. foja 16-17 del expediente judicial)

E. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 1 de abril de 2016, que señala que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral. (Cfr. foja 18 del expediente judicial)

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

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Núm. 115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025, emitida por el Contralor General de la República, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, del cargo que ocupaba como

Asistente Ejecutiva V (Grado18) en la Dirección Superior, en dicha entidad (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó oportunamente, recurso de reconsideración, el cual mediante Resolución No.356-2025-LEG/CI de 5 de febrero de 2025, mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 28 de febrero de 2025, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 62-65 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de abril de 2025, el apoderado judicial de la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo 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 se le reconozca el pago de los salarios y demás prestaciones que ha dejado de percibir (Cfr. fojas 3-24 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta entre sus argumentos, que desde el 2 de enero de 2020 hasta el mes de octubre de 2024, la señora Vásquez ocupó el cargo de Secretaria General de la Contraloría General de la República, función que desempeñó bajo condiciones de alta responsabilidad administrativa, por lo que dicha posición está reconocida en la estructura institucional como un cargo no directivo, adscrito al sistema general de todos los servidores públicos, y por tanto, no excluye per se la condición de servidora pública dentro del sistema de clasificación general de cargos de la entidad (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Igualmente señala el Apoderado Legal, que en aras de preservar su estabilidad institucional y en cumplimiento de los lineamientos internos establecidos para reubicaciones funcionales, su representada **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios** presentó formal renuncia al cargo de Secretaria General en octubre de 2024, renuncia que fue aceptada mediante Resolución No. 2606-24-DNDRH de 29 de octubre de 2024, lo que a consecuencia le fue tramitada inmediatamente su designación en el cargo de Asistente Ejecutiva V (Grado18), cargo técnico -administrativo que forma parte de la estructura general de la entidad (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, el abogado señala que el nombramiento de su mandante no constituyó una contratación externa ni un nuevo ingreso, sino una reubicación o traslado horizontal dentro de la misma institución, en correspondencia con lo establecido en el artículo 9-A, numeral 6 Ley 351 de 2022 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Para culminar, la demandante señala que la desvinculación de su apoderada, no solo fue ejecutada sin causa legal, sino que además desconoció su situación de vulnerabilidad reforzada, en su calidad de madre, viuda y única proveedora de dos hijas menores, una de las cuales presenta condiciones médicas documentadas que requieren tratamientos especializados, lo cual es de conocimiento institucional, por lo que esta omisión representa una transgresión al principio de igualdad y a la obligación de protección reforzada prevista en el bloque constitucional y convencional de derechos humanos; y que las actuaciones administrativas objeto de esta demanda adolecen de falsa motivación, desviación de poder, violación del debido proceso, representando una infracción a normas imperativas del ordenamiento jurídico, lo cual da lugar a la nulidad absoluta de las resoluciones impugnadas (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

En virtud de lo antes señalado, debemos indicar que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Contralor General de la República para remover al personal de la institución, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

En atención a este hecho y conforme a la lectura de las constancias procesales, podemos inferir que la accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por haber sido nombrada, posterior a su renuncia como Secretaria General, como Asistente Ejecutivo V (Grado 18) en la Dirección Superior de la Contraloría General de la República, por no adecuarse con lo que establece el régimen especial de

administración de recursos humanos, previsto en los artículos 8 y 9 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, reformada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que señala los parámetros o componentes que determinan la estabilidad de los servidores públicos en dicha institución del Estado, que a letra señala:

“Artículo 8. El artículo 8 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 8. Se instituye la Carrera Especial de los Servidores de la Contraloría General de la República, con un sistema de administración de recursos humanos cuyos derechos, deberes, régimen disciplinario, clasificación de cargos, sistema de selección y promoción por méritos, evaluación del desempeño y estabilidad, se regirán conforme a lo dispuesto en la presente Ley y su reglamentación, en atención a los siguientes principios:

1. La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales, profesionales y académicos. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno un sistema de clasificación de cargo y uno de selección que garantice que el escogido está facultado para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido.
 2. ...
 3. ...
- ...” ((Lo resaltado y subrayado es de este Despacho)

“Artículo 9. El artículo 9 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 9. Los servidores de la Contraloría que hayan laborado a satisfacción, durante un mínimo de dos años continuos, y que hayan cumplido los requisitos de selección, gozarán de estabilidad laboral. Una vez cumplido estos requisitos, la Contraloría expedirá al servidor el certificado correspondiente. Los servidores públicos que gocen de estabilidad laboral solo podrán ser suspendidos, removidos, sancionados o cesados por causas establecidas en la Le o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas, garantizándole al servidor el ejercicio del derecho de defensa...” (Lo resaltado y subrayado es de este Despacho)

En ese contexto, debemos señalar que la Contraloría General de la República, mantiene un sistema de reclutamiento y Selección de Personal interno y externo, el cual se encuentra regulado en el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto No.194 de 16 de septiembre de 1997, que en su artículo 22, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 22: DEL RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL.- El Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal Interno y Externo considerará los méritos personales y profesionales a través del análisis de antecedentes (educación formal e informal y experiencia laboral), exámenes de libre oposición (pruebas psicológicas y conocimientos) y de entrevistas, a fin de detectar aptitudes, rasgos y conocimientos, conforme a

la naturaleza de las tareas y a los requerimientos mínimos establecidos por el Sistema de Clasificación de Cargos. La Dirección de Recursos Humanos proporcionará una terna compuesta por los aspirantes mejor calificados al Comité de Selección para efectos de la entrevista final. El Comité de Selección a su vez estará formado por el Director o quien éste designe adicional al Analista de Recursos Humanos. La autorización de promoción (Concursos Internos) o de nombramiento (Concursos Externos) será solicitada al Contralor General por la Dirección de Recursos Humanos según recomendación escrita del Director correspondiente. Es potestad del Contralor la selección final...

En base a la norma citada, debemos señalar que el nombramiento de **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, mediante Resolución Núm.2606-24-DNDRH de 29 de octubre de 2024, en la que se le nombró en el cargo según estructura de Asistente Ejecutivo II (Código 17032), cuyas funciones son de Asistente Ejecutivo V (Grado 18), podemos destacar que dentro del expediente administrativo de personal de la hoy demandante, no consta que se hayan cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Sistema de Reclutamiento de Personal, basado en concursos internos o externos para la selección del recurso humano, basado en la valoración de méritos personales y profesionales, conforme a la naturaleza de las tareas y a los requerimientos establecidos en el sistema de clasificación de cargos en la Contraloría General de la República (Cfr. foja 132 Copia Autenticada del expediente de recursos humanos aportado por este Despacho).

Consecuentemente, debemos indicar que el nombramiento, toma de posesión y acto de notificación de la desvinculación del cargo de Asistente Ejecutivo V (Grado 18), que fungía **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, solamente transcurrieron dos (2) meses y un (1) día, lo cual no reúne los requisitos de estabilidad laboral, establecidos en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, reformada por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, que señala para obtener la estabilidad laboral debió haber laborado dos (2) años continuos en la institución, lo que a todas luces no logra obtener esta prerrogativa la hoy demandante, ya que al haber renunciado al cargo de Secretaria General, el 7 de octubre de 2024, se interrumpe los años laborados anteriormente, por lo que la posición mediante la cual fue desvinculada, es de libre nombramiento y remoción, estando bajo la discrecionalidad y atribución del Contralor General de la República, tal y como establece el literal b del artículo 55 de la citada Ley, que señala:

“Artículo 55.- El Contralor General de la República es el Jefe superior de la institución y responsable de la marcha de ésta, conjuntamente con el Sub-Contralor General. Son atribuciones del Contralor General, además de las que le asignan la Constitución y otras disposiciones especiales, las siguientes:

a) ...

b) Nombrar, sancionar, remover y cesar al personal de la institución, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,...

Con relación a los argumentos vertidos por el Apoderado Legal de la recurrente, concerniente a la estabilidad laboral que ostentaba su representada, por haber laborado como mínimo cinco (5) años en la Contraloría General de la República, debemos señalar que **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, fue nombrada como Secretaria General de la Contraloría General de la República, mediante Resolución Núm.1-20-DNDRH de 2 de enero de 2020, tomando posesión en ese mismo día y dimitiendo de este cargo, mediante Nota de 7 de octubre de 2024, renuncia que le fue aceptada a través de Resolución Num.2606-24-DNDRH de 29 de octubre de 2024, por lo que el tiempo laborado como secretaria general de la institución, no contabilizan los cinco (5) años ininterrumpidos de laborar en la entidad, para la configuración de la estabilidad laboral, ya que desde la fecha de su toma de posesión como secretaria general a su renuncia aceptada el 29 de octubre de 2024, se cuentan cuatro (4) años con nueve (9) meses y veintisiete (27) días.

En ese contexto, debemos señalar que el cargo de secretario general de la Contraloría General de la República, forma parte de los Órganos de Administración de dicha institución, el cual es de extrema confianza, por lo que es nombrado por el Contralor de turno, al momento que empieza a ejercer o a regir su periodo constitucional de cinco (5) años (Cfr. fojas 79-80 Copia Autenticada del expediente de recursos humanos aportado por este Despacho).

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del Título V, Capítulo III, artículo 58 de las Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 58. La Contraloría contará con una Secretaría General, con funciones de coordinación de las labores de la Institución, que servirá de conducto entre el Contralor General y los funcionarios subalternos y personas particulares en todos aquellos asuntos que le atribuye o asigne éste último...”
(Lo destacado corresponde a este Despacho).

Que en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del Contralor General de la República y regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro que el cargo de secretario general es un puesto directivo y de entera confianza, por lo que su periodo de desempeño en ese cargo, no se puede contabilizar para la obtención de la estabilidad laboral, descrita en el artículo 9 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios, no acreditó que, al momento de su desvinculación estuviera amparada con una estabilidad laboral, bajo las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en la Contraloría General de la República, de ahí que, no fuera necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba**; pues, sólo 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.

Cabe señalar que, para remover a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

De igual modo, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General y el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto No.194 de 16 de septiembre de 1997, siendo éstos, los que regulan el sistema de reclutamiento y Selección de Personal interno y externo, priorizando las destrezas, habilidades, competencias y necesidades de esta institución.

Que en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del Contralor General de la República y regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro

que la remoción de la activadora judicial es viable sin la necesidad de una causal disciplinaria, en apego del principio de estricta legalidad.

Lo anterior cobra mayor relevancia porque en la Resolución No.356-2025-LEG/CI de 5 de febrero de 2025, que corresponde al acto confirmatorio, se explicó lo siguiente:

“ ...

Que es preciso anotar que, el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; la estabilidad de los mismos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio. Visto desde esa perspectiva, los artículos 302 y 205 de la Constitución Política de la República de Panamá le confieren a la Ley el desarrollo de la administración del recurso humano por gestión de competencia en el Sector Público, y para ello la Ley destina la regulación de las carreras en la función pública, conforme los principios del sistema de méritos;

Que en virtud de lo anterior, la Contraloría General de la República (CGR) posee un régimen especial de administración de recursos humanos según lo previsto en el artículo 9 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, basado en el cumplimiento de los siguientes componentes, los cuales determinan la estabilidad de los servidores públicos de la CGR: (i) antigüedad; y (ii) estado de las competencias. A tales efectos, en el marco de la aplicación del citado precepto legal, el artículo 22 del Reglamento Interno de la CGR, mediante Decreto N°194 de 16 de septiembre de 1997, en consonancia con el artículo 8 de la enunciada Ley 32 de 1984, determina el reclutamiento y selección del personal de la Institución, en los términos que a continuación se describen:

...

Que aplicado al caso concreto, de acuerdo al expediente administrativo de personal respectivo, el acto de nombramiento en el cargo de Secretaria General de la recurrente no está precedido por el resultado de un procedimiento de selección de personal para ese destino público, inspirado precisamente en la ejecución del sistema de méritos. Por tanto, en el contexto de lo consagrado en los anotados artículos 8 y 9 de la referida Ley 32 de 1984 no se aprecia la materialización de los criterios de selección necesarios para invocar la estabilidad en un cargo, principalmente de nivel directivo.

Que en correlación con el punto precedente, consta a fojas B-39-B-38 en el expediente administrativo de personal de la impugnante, que por medio de nota fechada 7 de octubre de 2024, renunció al cargo de Secretaria General, que ejerció desde el 2 de enero de 2020; retiro que le fue aceptado a través de la Resolución 2606-24-DNDRH de 29 de octubre de 2024. En consecuencia, desde el punto de vista cronológico tampoco se computan los años de servicios necesarios (antigüedad) para la estabilidad laboral, dado que el cargo de Secretario General es un puesto directivo, cuyo

periodo de desempeño no se puede contabilizar para los efectos de obtener la estabilidad a la que se refiere el citado artículo 9 de la Ley 32 de 1984 toda vez que forma parte de los Órganos de Administración de la CGR.

...
Que a partir del acto de nombramiento y toma de posesión del cargo, hasta el (sic) comunicación del acto de desvinculación que nos ocupa han transcurrido dos (2) meses y un (1) día es decir menos del tiempo legalmente requerido para alcanzar, junto con el presupuesto jurídico que antecede la estabilidad en el cargo de Asistente Ejecutiva V (Grado 18). La ausencia de ambos presupuestos legales en el asunto impugnativo en cuestión, implica que la posición de Asistente Ejecutivo V, grado 18, es de aquellas de libre nombramiento y remoción por parte del Contralor General de la República, en atención al literal b del artículo 55 de la antes citada Ley 32 de 1984, en los mismos términos discrecionales en los cuales le fue asignada el referido cargo a la recurrente a través de la Resolución 2606-24-DNDRH de 29 de octubre de 2024.

..."
(Cfr. Fojas 62-65 del expediente judicial).

De igual modo, es propicio mencionar que, indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública con cargo de confianza, no goza de estabilidad; de ahí, que resulte oportuno insertar un extracto de la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por cuyo conducto, la Sala Tercera indicó lo siguiente:

"Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la**

voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.” (Lo destacado es de este Despacho).

En ese orden de ideas, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 156 de 3 de abril de 2024, que define que son **servidores públicos, servidores públicos que no son de carrera y los servidores públicos de libre nombramiento y remoción**, los cuales pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“**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.

...
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 la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza acarre la remoción del puesto que ocupan.**” (Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, podemos inferir que, la actuación de la autoridad nominadora, emisora de la Resolución Núm. 115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025 y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la accionante arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que **el estatus que mantenía la actora dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción y no estaba amparada bajo ningún régimen especial de estabilidad laboral.**

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone 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) (Lo subrayado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que la Resolución Núm.115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025, que constituye el acto acusado, y su acto confirmatorio, **establecen 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 hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que, el decreto de personal acusado deviene de ilegal.

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para peticionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, el activador judicial no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Contralor General de la República, estaba facultado legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenían, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que la actora, fue notificada en debida forma del acto originario, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo; y junto con su recurso de reconsideración debió aportar pruebas que logran variar la decisión de la entidad.

3.2. De la supuesta infracción a la Ley sobre Equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Por otro lado, este Despacho advierte que la demandante **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, *“Por la cual se establece la Equiparación de oportunidades para las personas con Discapacidad”*, pues, dentro del desarrollo de su demanda hace alusión a que es madre de una menor con discapacidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese contexto, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

“Artículo 54. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

Artículo 45-A. La persona con discapacidad, **padre**, madre, tutor o el representante legal de **la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado** en su posición o salario, **salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.**

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.

...” (La negrita es nuestra).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero si se acredita *“una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral”*, tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que la ahora demandante, fue destituida del cargo de Asistente Ejecutiva V (Grado 18), de la Dirección Superior de la **Contraloría General de la República**, por ser un cargo de libre nombramiento y remoción, sin gozar de estabilidad laboral, ni complementar los requisitos mínimos establecidos en el Sistema de Reclutamiento de Personal, basado en concursos internos o externos para la selección del recurso humano, en la valoración de méritos personales y profesionales, conforme a la naturaleza de las tareas y a los requerimientos establecidos en el sistema de clasificación de cargos en dicha entidad del estado, previamente regulados en la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto No.194 de 16 de septiembre de 1997.

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios**, sería necesario que el mismo 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 señala 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.” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Núm. 115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025, emitida por el **Contralor General de la República**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

1. Se **objeta** la documentación visible en las fojas 36, 37 y 38 del expediente judicial, **ya que datan de fecha posterior al acto objeto de reparo, de ahí que la apreciación de la misma resulte inconducente e ineficaz para desvirtuar la legalidad Resolución Núm.115-25-DNDRH de 6 de enero de 2025**, acusado de ilegal, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, puesto que es fundamental que al momento de rebatir su legitimidad, **sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la emisión del acto impugnado**. A su vez son documentos privados, por lo que la parte actora no ha solicitado su reconocimiento por quien los suscribió, lo cual contradice a las normas de validación, conferidas en el Código Judicial (Art.861).

2. Se objetan imágenes aportadas como pruebas visibles a fojas 39 a 49 del expediente judicial, toda vez que no guarda relación alguna con el caso que se examina, aunado al hecho que la

parte actora incumple con los requerimientos para aportar fotografías al proceso, por tanto, resultan ineficaces, según lo dispone el artículo 783 del Código Judicial, que señala que las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos.

3. Se objeta, por inconducentes e ineficaces, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, las pruebas de informe propuestas por la demandante, con el objeto de que la Contraloría General de la República suministre copias autenticadas de documentos, descritos en el Punto B.

Con relación a esto, la Sala Tercera mediante el Auto de Prueba de de 31 de enero de 2022, se pronunció de la siguiente manera:

“ ...

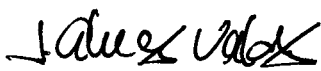
‘El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces’ (Sic); aunado a que también se evidencia que tuvo acceso con antelación a la documentación que ahora requiere por este conducto judicial, evidenciándose la infracción del Principio de la Carga de la Prueba, al trasladarle al Tribunal las gestiones probatorias que le corresponden según su pretensión, pues de requerir que constara dicha documentación en este proceso, debió gestionar su obtención o demostrar que realizó lo propio para tales fines, y de este modo no incumplir con lo dispuesto en el artículo 784 del mismo texto legal, el cual dispone lo siguiente: ‘Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...(Sic).’ (El destacado es nuestro).

3. Se **aporta** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Zenia Elizabeth Vásquez Vásquez de Palacios** relativo al presente caso.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General