

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1360

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de septiembre de 2025.

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 970272025.

La Licenciada Yira Isabel Othon, actuando en nombre y representación de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025, emitido por el **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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe la siguiente disposición legal:

A. El artículo 146 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece que las autoridades nominadoras de las instituciones

públicas, no pueden despedir a los funcionarios a los que les falten dos años para jubilarse (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

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

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye el Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025, emitido por el **Municipio de Panamá**, por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, del cargo que ocupaba como Promotor Deportivo, en dicha entidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el actor presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución 170-2025 de 17 de marzo de 2025, y notificada al recurrente el 28 de abril de 2025, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13 a 16 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, el 20 de junio de 2025, el apoderado judicial de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles** acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025, así como la resolución confirmatoria y que como consecuencia de dicha declaratoria, se condene al **Municipio de Panamá** al pago de salarios dejados de percibir desde el día de la desvinculación definitiva del cargo, (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada del accionante manifiesta que: *“Que, al momento de notificarse la decisión del Municipio, con la cual quedaba en firme la destitución, nuestro representado ya había cumplido la edad de 60 años, con lo cual se encuentra amparado por la Ley, de ahí que se debió valorar dicha situación, antes de notificar la decisión, que, si bien tiene fecha de marzo, la misma*

no rige hasta que efectivamente se de el traslado y se trabe la litis..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiéndole que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Municipio de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado la norma antes mencionada.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

Este Despacho es del criterio que, pese a los argumentos esbozados por la apoderada judicial del recurrente, en cuanto a señalar que su representado fue destituido sin causa justificada; es pertinente indicar que, conforme a la lectura de las constancias procesales se infiere que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el **Municipio de Panamá** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, no acreditó que **estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera **necesario invocar causal alguna para desvincularlo del cargo que ocupaba**; pues, sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, con los que se agotó la vía gubernativa.

De igual manera, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidades de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 243 (numeral 3) de la Constitución Política de la República de Panamá, que señala:

“ARTICULO 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. Nombrar y **remover a los funcionarios públicos municipales**, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En el marco de lo antes descrito, debemos traer a colación el contenido de los artículos 94 y 95 de la Ley 37 de 29 de julio de 2009, que descentraliza la administración pública, reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 94. Los municipios se regirán en materia de recursos humanos por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa, para garantizar los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y sus relaciones con la administración de los Gobiernos Locales, y contarán con un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los

procedimientos y las normas aplicables a estos servidores públicos.

Artículo 95. Los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones serán determinados por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa. Las cesantías y jubilaciones deberán estar de acuerdo con la ley respectiva.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que el accionante haya sido nombrado mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al **Municipio de Panamá**; así como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Promotor Deportivo, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad, por lo que, al formar parte de los **servidores públicos que no son de carrera**, su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual 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.” (Lo destacado es de este Despacho).

Podemos concluir, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que el recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía el actor dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenece a ninguna carrera.

Atendiendo lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro que la remoción del activador judicial sin la necesidad de una causal disciplinaria, se llevó a cabo, en apego al principio de estricta legalidad; toda vez, que al ostentar **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, un cargo de libre remoción, **no se requería para su desvinculación la concurrencia de determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituyera una violación a sus derechos o al principio del debido proceso**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Alto Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“Precisado lo anterior, **resulta oportuno señalar que, en efecto, a la fecha de dejarse sin efecto el nombramiento de..., ésta tampoco estaba amparada por el régimen de la carrera administrativa instituido en la Ley 9 de 1994**; producto de un designación por concurso de méritos o ingreso especial. **Siendo esto así, el ejercicio de la facultad estipulada en el artículo 794 del Código Administrativo, resulta conforme a derecho.** El texto de esta norma dice así:

Con fundamento en la jurisprudencia citada, reiteramos que **para la remoción de funcionarios de libre nombramiento y remoción no es requisito la realización de un proceso disciplinario**; pues al no gozar de estabilidad en el cargo, su separación discrecional encuentra asidero jurídico en el artículo 794 del Código de Administrativo.

Respecto a la motivación del acto impugnado, advertimos que **la autoridad nominadora precisa** que... no ingresa al cargo por concurso de méritos, sino que es funcionaria de libre nombramiento y remoción; y **que la acción de personal que suscribe tiene respaldo jurídico** en la facultad consignada en el artículo 44 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, modificada mediante Ley 41 de 1 de diciembre de 2005. **Por tanto, la misma resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso**; sin contravenir, el de buena fe administrativa, cuya transgresión se respalda en su remoción después de haber sido trasladada desde la Autoridad Marítima de Panamá y nombrada en la Defensoría del Pueblo con carácter permanente, mediante Decreto 87 de 18 de julio de 2014.

Expresado lo anterior, **para la Sala resulta relevante el hecho que durante el proceso en la esfera administrativa, la demandante haya ejercido su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso dispuesto en la ley (reconsideración)**, para agotar la vía gubernativa y, se le diera una respuesta motivada, que posteriormente le permite acudir a esta Corporación de Justicia.” (La negrita es de este Despacho).

Como queda visto, la jurisprudencia citada expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior demuestra que la entidad demandada, no actuó al margen del Derecho ni en detrimento del debido proceso administrativo; por el contrario, su decisión estuvo apegada al criterio jurisprudencial de ese Tribunal; y sustentada en el hecho que, en las constancias procesales, no existen elementos de convicción

que determinen que **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, ingresó a la entidad demandada bajo un proceso de selección o que estuviera amparada por alguna carrera pública, razón por la cual, no gozaba de algún fuero especial que limitase la facultad potestativa de la autoridad nominadora para dar por terminada esa relación de trabajo.

3.2. Sobre la prohibición de despedir sin causa justificada a los Servidores Públicos en funciones a los que le falten dos (2) años para jubilarse.

En cuanto al supuesto cargo de infracción, en los cuales el apoderado judicial de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, sustenta que el accionante goza del fuero de **estabilidad laboral por edad próxima a la jubilación**, contenido en el artículo 146 (numera 14) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, considera este Despacho, que no le asiste la razón ya que, la norma en cuestión es clara en señalar que **al funcionario le deben faltar dos (2) años para jubilarse**, condición que no se cumple en el caso bajo estudio.

Llegamos a esa conclusión, pues, la misma abogada del actor afirma en el libelo de demanda, *"...nuestro representado ya había cumplido la edad de 60 años, con lo cual se encuentra amparado por la Ley, de ahí que se debió valorar dicha situación, antes de notificar la decisión, que, si bien tiene fecha de marzo, la misma no rige hasta que efectivamente se de el traslado y se trabe la litis..."* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Prueba de lo antes dicho, debemos destacar que el hoy demandante **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, nació el 24 de abril de 1965, tal y como lo establece el Certificado de Nacimiento, emitido por la Directora Nacional del Registro Civil, por lo que a la fecha que se le notifico del acto de reparo (Decreto de Recursos Humanos No.190-2025 de 3 de febrero de 2025), es decir el 7 de febrero de 2025, el mismo mantenía la edad de cincuenta y nueve años (59) años,

incumpliendo así, lo establecido en el artículo 146 (numera 14) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, toda vez que la norma en cuestión es clara en señalar sobre la prohibición de despedir sin causa justificada a los Servidores Públicos en funciones a los que le falten dos (2) años para jubilarse.

De acuerdo a las explicaciones arriba desarrolladas, debemos señalar que la edad de pensionamiento o jubilación para los varones es a los sesenta y dos (62) años, por lo tanto, no le asiste la razón al apoderado especial de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, en cuanto al fuero de jubilación alegado en beneficio del accionante.

De igual forma, esta Procuraduría debe manifestar que la Ley No,24 de 2 de julio de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones, indica en el numeral 15 del artículo 138-A, lo siguiente:

“**Artículo 138-A.** Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

...
15. Despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa...” (El subrayado es de este Despacho).

En ese sentido y a juicio de este Despacho, consideramos que existen suficientes causales justificables en la remoción del cargo de **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, a su cargo de Promotor Deportivo, las cuales son la debida motivación y argumentación jurídica del acto administrativo impugnado, enmarcando al hoy demandante como servidor público de libre nombramiento y remoción; y que por la naturaleza de sus funciones, estaba sujeto a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores, y que la pérdida de dicha confianza acarrea la remoción del puesto que ocupa, tal como lo establece

el artículo 2, numeral 49 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley No.23 de 2017.

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Rigoberto Ulises Arauz Armuelles**, 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 el Decreto de Personal 190-2025 de 3 de febrero de 2025**, emitido por el **Municipio de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,



Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración



Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General