

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 222

Panamá, 24 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada **Hazel Rosanna Ramírez López** actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 011/2021 de 4 de mayo de 2021, emitida por el **Administrador General de la Autoridad de Turismo**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.  
Exp. 771002021

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 No. 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 147 del expediente administrativo).

**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.

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

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

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

**II. Normas que se aducen infringidas.**

La demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

- A. Los artículos 2 (numeral 49), 159, 161 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley No. 23 de 2017, adoptado y ordenado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, los que en su orden se refieren: al concepto de servidores públicos de libre nombramiento y remoción; cuando debe recurrirse a la destitución; la formulación de cargos por escrito cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, y que la Oficina Institucional de Recursos Humanos presentará un informe a la autoridad nominadora una vez concluida la investigación (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).
- B. El artículo 5 (numeral 19), el cual corresponde al artículo 22 (numeral 19) del Decreto Ley 4 de 2008, que crea la Autoridad de Turismo, reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 82 de 23 de diciembre de 2008, el que establece que dentro de las funciones de la Autoridad de Turismo se encuentra la de elaborar su reglamento interno y determinar los perfiles de su personal de servicio turístico, para incorporarlos a la Carrera Administrativa de acuerdo a las disposiciones que regulan (Cfr. foja 8 del expediente judicial).
- C. El artículo 9 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994, que indica que la Dirección General de Carrera Administrativa y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las entidades de la administración pública, serán responsables de la aplicación de los diversos procesos contenidos en la Ley Orgánica, el presente decreto y los reglamentos (Cfr. foja 8 del expediente judicial).
- D. Los artículos 34, 155, 170 y 201 (numeral 31) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; norma que se refiere respectivamente, a los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; del recurso de reconsideración interpuesto y de la definición del debido proceso legal (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

E. El artículo 3 numeral 2 de la Convención de los Derechos del Niño, el cual señala que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. (Cfr. foja 11 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 la información que consta en autos, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa No. 011/2011 de 4 de mayo de 2021, emitida por la **Autoridad de Turismo de Panamá (ATP)**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Hazel Rosanna Ramírez López** posición 13, quien desempeñaba el cargo de Juez Ejecutor en esa entidad, la cual le fue notificada el día 6 de mayo de 2021 (Cfr. foja 145 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la actora presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución No.023/2021 de 7 de junio de 2021, que confirmó en todas sus partes el contenido de la decisión recurrida, quedando así agotada la vía gubernativa. Esta resolución le fue notificada a **Hazel Rosanna Ramírez López**, el 8 de junio de 2021 (Cfr. foja 147 del expediente administrativo).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, la ex servidora pública ha promovido, el **9 de agosto de 2021**, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en la **Autoridad de Turismo de Panamá**, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se restablezca el derecho vulnerado y se ordene su reintegro en el cargo que ocupaba al momento de ser desvinculada de la entidad o a uno de igual jerarquía; así como también se le paguen los salarios caídos, sobresueldos, ajustes, bonificaciones, prestaciones y demás

emolumentos dejados de percibir desde el momento en que se produjo su desvinculación hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la actora.**

Al sustentar su pretensión, la accionante manifiesta, que al emitirse la Resolución Administrativa No.011/2021 de 4 de mayo de 2021, se incurrió en una indebida aplicación, ya que se fundamentó en el numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, para proceder a su desvinculación cuando su puesto desempeñado no estaba definido en ninguno de los cargos listados en su texto y menos cuando específicamente se determina que se debe estar inmediatamente adscrito al Administrador General de la Autoridad de Turismo (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual forma, la recurrente alega que el término de la confianza inherente al personal de asesoría directa, tampoco se configura en este caso, tomando en cuenta que el Juzgado Ejecutor aparece tanto en el organigrama como en su estructura organizacional, dentro del nivel auxiliar y de apoyo y no en el nivel asesor como se pretende ponderar para justificar el hecho de dejar sin efecto su nombramiento (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Agrega la accionante que la emisión del acto acusado vulnera de manera directa por omisión la norma, pues ignora el precepto legal de la progresividad previa al acto administrativo emitido ya que se procede a su desvinculación directa a pesar de no haberse instaurado previamente un proceso disciplinario, incurriendo así en una contradicción al principio de estricta legalidad de las actuaciones administrativas (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Continúa expresando la recurrente que la institución demandada debió propiciar la incorporación de su posición para que esta pudiese concursar y así poder someterse al procedimiento establecido para ingresar a la carrera administrativa, y que no consta que la entidad haya efectuado una convocatoria para tales fines (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

De igual manera, exterioriza que el acto acusado de ilegal, carece de una debida y correcta motivación o explicación razonada de los hechos y fundamentos jurídicos que sustenten tal decisión, limitándose solamente a señalar un artículo de la Constitución Política y una definición de funcionario de libre nombramiento y remoción, dándose además una flagrante violación del debido proceso pues

no se establece tampoco el efecto que acarreará la interposición del recurso correspondiente (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Por último, agrega la ex funcionaria que se emitió el acto objeto de estudio, ignorando que dentro de su expediente de personal constaban todas las atenciones médicas derivadas de los nacimientos de sus trillizos, así como de diversas circunstancias que acrediten este hecho (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

#### V. Descargos de la Procuraduría.

Luego de analizar los argumentos expuestos por 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 la actora.

##### A. Potestad Discrecional.

De acuerdo al contenido de la Resolución Administrativa No.011/2021 de 4 de mayo de 2021, objeto de controversia, se indica: *“Que el artículo 2 del Texto único de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción”; “de acuerdo con el expediente de personal del (sic) servidor (sic) público (sic) Hazel Rosanna Ramírez López con cédula de identidad personal No. 8-472-477 que reposa en esta entidad gubernamental, éste (sic) no ha sido incorporado (sic) a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo”; “Que el servidor (sic) público (sic)... carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora”* (La negrita es de la Procuraduría) (Cfr. foja 145 del expediente administrativo).

En este orden de ideas, indicamos 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, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere a través de una Ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", contenida en el artículo 794 del Código Administrativo, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En este caso, tal cual y como se desprende de la Resolución Administrativa No.011/2021 de 4 de mayo de 2021, en el caso de la prenombrada, la justificación legal establecida por el **artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 9 de junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, le es aplicable a la recurrente ya que es facultad discrecional de la autoridad nominadora, al no tratarse de un servidora de carrera administrativa y por lo tanto no está sujeta a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo señalado en el párrafo que antecede, encuentra su sustento los **artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Nacional de Panamá**, ya que es una servidora pública que no está adscrita a ninguna carrera, tal como la norma lo establece y así fue recogido en el acto administrativo, cito:

**"Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. 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."(El resaltado es nuestro).

**"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, restituciones, cesantías y jubilaciones, serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro)

**"Artículo 305:** Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera judicial.
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.

## 9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (el resaltado es de la entidad).

De las normas constitucionales ut supra es importante rescatar el principio de administración de personal recogido en el artículo 300 de la Constitución Política cuando señala que "...Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos...". Es fundamental señalar, que este principio alcanza a todos los servidores públicos sin excepción, que formen parte de las distintas carreras públicas instituidas por la Constitución o la Ley y así lo reconoce el artículo 305 del mismo cuerpo de normas superiores, cuando establece o crea algunas carreras públicas y señala expresamente que éstas se rigen "conforme a los principios del sistema de méritos".

En esa misma línea, el Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, "Que regula la Carrera Administrativa" en su artículo 2, numerales 44, 47 y 49, establece las diferentes clasificaciones de un servidor público, al servicio de los tres órganos del Estado, lo citamos a continuación:

**"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 permanente 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.** (La negrita es nuestra).

**47. Servidores Públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en la carrera pública establecida en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos en las carreras públicas por la Constitución Política.

Los Servidores públicos que no son de carrera, se denominan así;

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción**
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De selección

5. En periodo de pruebas.
6. Eventuales.

**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.

..." (La negrita es nuestra).

Adicional a los artículos citados con anterioridad, debemos indicar que el acto acusado de ilegal, fue emitido conforme a la facultad discrecional que le es otorgada al Administrador General de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, pues tal como se explica en la Resolución No.023/2021 de 7 de junio de 2021, así como en su Informe de Conducta, que los servidores públicos de libre nombramiento y remoción no forman parte de ninguna carrera, por lo que se infiere que no están amparados bajo el ámbito del **artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de Junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; y que concatenadamente con el artículo 9 numeral 9 del Decreto Ley No. 4 de 6 de enero de 1999, reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 82 de 23 de diciembre de 2008, indica que son funciones del Administrador General de dicha entidad, gestionar y regular la administración de los recursos humanos de la institución, lo que indica que **Hazel Rosanna Ramírez López**, se encuentra dentro de la clasificación de Servidores Públicos que no son de carrera, denominado de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, sobre lo alegado por **Hazel Rosanna Ramírez López**, en la que expresa no es una funcionaria de libre nombramiento y remoción, toda vez que no forma parte del personal que, por razón de su cargo, se consideran de confianza de los superiores. Este Despacho discrepa sobre esta afirmación, ya que se desprende de las constancias procesales que la decisión de la entidad de desvincular a la hoy accionante, encuentra su sustento en la **Resolución No.50 A/10 de 12 de abril de 2010 (publicada en Gaceta Oficial No. 26536 del 19 de mayo de 2010)**, emitida por el Administrador General de la Autoridad de Turismo, en la que señala que el Juzgado

Ejecutor está adscrito directamente bajo las directrices del Administrador General, tanto es así, que mediante la **Resolución 112/16 del 22 de septiembre de 2016, delega directamente a la Lcda. Ramírez, el ejercicio del cobro coactivo**, tal como se detalla a continuación:

“ ...

**RESOLUCIÓN No. 112/16**  
**Del 22 de septiembre de 2016**

**EL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD DE  
TURISMO DE PANAMÁ, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES**

**CONSIDERANDO**

Que de acuerdo a lo establecido en el numeral 12 del artículo 5 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, la Autoridad de Turismo de Panamá, tiene entre sus funciones la de ejercer el cobro coactivo de los derechos, tasas y demás contribuciones, así como cualquier otro ingreso que se establezca.

Que es facultad del Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, la de presentar las acciones legales y otorgar poderes pertinentes, para la defensa de los intereses y el patrimonio de la entidad.

Que en base a lo anterior y con fundamento en la disposición contenida en el artículo 11 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, que establece que el Administrador General podrá delegar en el Subadministrador General, en el Secretario General o en otro funcionario según el área de responsabilidad, las funciones o atribuciones que estime pertinentes, con excepción de las que expresamente prohíbe la Constitución Política de la República y la ley.

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Delegar el ejercicio del cobro coactivo, para el cual está investido el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, en la Licenciada Hazel Ramírez, mujer, panameña, mayor de edad, abogada en ejercicio, portadora de la cédula de identidad personal No. 8-472-477, para que en su calidad de Juez Ejecutor Encargada de la Autoridad de Turismo de Panamá, promueva los procesos ejecutivos para los cobros coactivos en contra de los deudores de la Autoridad de Turismo de Panamá, a fin de que se recuperen las sumas que adeudan a la institución en concepto de derechos y demás tributos, así como cualquier otro cobro de ingresos que a favor de la institución se hayan establecido o se establezcan en el futuro, más los intereses y gastos judiciales de cobranza.

**SEGUNDO: INFORMAR** a la delegada a través de la presente Resolución, que la delegación que por este medio se realiza, es revocable en cualquier momento por el Administrador General. Estas, en ningún caso, podrán a su vez delegarse. El incumplimiento de este requisito conlleva la nulidad de lo actuado.

Dado en la Ciudad de Panamá, a los 19 días del mes de septiembre de 2016.

..." (La subrayada es nuestra).

Tal como se observa en la resolución arriba transcrita, la **Autoridad de Turismo de Panamá** al emitir la Resolución Administrativa No.011/2021 de 4 de mayo de 2021, desvincula a **Hazel Rosanna Ramírez López**, en virtud de la facultad discrecional que posee, al no tratarse de una servidora de carrera administrativa, cumpliendo la entidad con el debido proceso y la facultad de gestionar y regular la administración de los recursos humanos de la institución, por parte del Administrador General.

En esa misma línea, la **Resolución No. 50 A/10 de 12 de abril de 2010**, por medio del cual se adopta la estructura organizacional y manual de funciones, **está comprendido que el Juzgado Ejecutor está adscrito directamente bajo las directrices del Administrador General**, ubicando a la hoy demandante como funcionaria de libre nombramiento y remoción, toda vez que forma parte del personal que, por razón de su cargo, se consideran de confianza de los superiores.

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 9 de julio de 2021, se pronunció en los siguientes términos:

"...

En ese orden de ideas, consideramos pertinente señalar que el artículo 2 del Texto único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define claramente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, como aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no son parte de ninguna Carrera y que su nombramiento está sujeto a la confianza de sus superiores y la pérdida de ésta acarrea la remoción del puesto.

...

Bajo este análisis, resulta pertinente referirnos, que en el grupo de los servidores públicos que no son de Carrera, se encuentran los de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nominación regulada por la Constitución Política, de selección, en período de prueba y eventuales.

**Al respecto, el citado Texto único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, define claramente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción; establece los requisitos que deben cumplir los servidores públicos para ingresar a la Carrera Administrativa y adquirir ese estatus, siendo uno de los Derechos fundamentales, la estabilidad en el cargo, no pudiendo ser removido, salvo por las causas y**

motivos expresamente determinados en la normativa legal, previo cumplimiento de un Procedimiento Disciplinario.

Bajo este análisis, debemos destacar que, al darse la finalización de la relación laboral, la ex servidora pública, no se encontraba gozando del Derecho a la estabilidad laboral alcanzado por medio de alguna Ley formal de Carrera o por una Ley Especial, razón por la que la Administración podía ejercer la facultad de resolución 'ad nutum'; es decir, de revocar el Acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad, circunstancia que le permite a la Entidad dejar sin efecto el Acto de nombramiento no requiriendo un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Esta Superioridad ha sostenido en situaciones como las que nos ocupa, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política (art. 302) y la Ley correspondiente.

En ese sentido, el señor... no gozaba de estabilidad en su cargo, ya que no logró demostrar en el expediente que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de mérito que es lo que otorgaría estabilidad en el mismo para ser funcionario de carrera administrativa. De manera pues, que al haber sido nombrado libremente, tal y como consta en el Resuelto de Personal No. 571 94(202-1-1)196 del 9 de diciembre de 1994 (que obra a foja 63 del expediente administrativo...), y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros. (...) (Lo resaltado es de esta Sala)

De lo antes expuesto, resulta claro que, al no poseer..., el derecho a la estabilidad consagrado en la normativa correspondiente, queda a disposición de la Autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional según la conveniencia y la oportunidad.

...  
En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 380 de 13 de agosto de 2019, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se NIEGAN el resto de las pretensiones de la Demanda.”  
(La negrita es nuestra).

De igual manera, este Despacho destaca lo expuesto por la entidad cuando expresa que:  
“...Como queda visto, en cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia en reiteradas de la Sala, 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, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, sin que dicha remoción obedezca a la comisión de alguna falta.**" (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Así pues, no se observa en el expediente que la 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 una servidora pública de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerla.

Sobre la figura de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el Dr. Jaime Javier Jované Burgos nos indica que: "*La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De allí que la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo.*" (JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). Derecho Administrativo II. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. — Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151-152).

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis, **se cumplió con una explicación razonada de los fundamentos legales y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en la Resolución Administrativa No.011/2021 de 4 de mayo de 2021, que constituye el 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 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 la actora que la resolución administrativa objeto de reparo, no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 13 de diciembre de 2019, señaló lo siguiente:

“...  
La decisión de la autoridad administrativa se encuentra motivada en que el cargo que ocupa... es de confianza, sujeto al libre nombramiento y remoción; por tanto, no es susceptible que se inicie un proceso administrativo disciplinario para desvincularlo de la función pública, de manera que no se configuran los alegados cargos de ilegalidad a los artículos citados del Texto Único de Carrera Administrativa.

Sobre la motivación del acto administrativo y el debido proceso, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 4 de enero de 2017, expresa:

**‘Ahora bien, con respecto a las violaciones al debido proceso alegadas por el demandante, se advierte que, el Decreto de Personal N°323 de 19 de agosto de 2014, emitido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra debidamente motivado, estableciendo las causas de su conveniencia y oportunidad en las que se fundamenta la acción de personal impugnada, al señalar que el servidor público es de libre nombramiento y remoción, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y por tanto, está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 629, numeral 18. Por lo que no están llamados a prosperar los cargos de violación contra las disposiciones mencionadas.**

Luego del análisis realizado sobre estatus del funcionario público demandante y establecido el hecho de que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, se debe indicar que el proceso disciplinario que la parte alega fue omitido, en este caso, no es necesario seguirlo, toda vez que la desvinculación del cargo no se hace en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por tanto, tal procedimiento no era requerido. Razón por la cual, tampoco están llamados a prosperar los cargos de violación de los artículos 156 y 157 del Texto Único de la ley 9 de 1994, relativos al procedimiento disciplinario.’

...” (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 **Hazel Rosanna Ramírez López**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por la accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada vulnera sus garantías o derechos, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, máxime cuando se cumplió con el debido proceso y se le garantizó el derecho a la defensa, a probar e impugnar a través de los recursos correspondientes, de modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por la demandante (Cfr. fojas 145 a 147 del expediente administrativo).

En cuanto a lo señalado por la actora que la situación de desvinculación ha mermado el cuidado de sus hijos (trillizos). Sobre el particular, la entidad señaló mediante Nota 112-AL-273-2021 de 25 de agosto de 2021, que: *“...el expediente laboral de la Lcda. Ramírez, registra que se le concedió licencia por gravidez mediante Resuelto No. 092 del 19 de agosto de 2019, posteriormente se le concedió las vacaciones a las cuales tenía derecho. No existe dentro del expediente, ninguna certificación que acredite que los menores de edad, tengan alguna de las situaciones protegidas por la Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016. En consecuencia, la desvinculación realizada, no violenta las normativas existentes de protección y que se le concede a los padres, madres o tutores (Cfr. foja 30 del expediente judicial).*

#### **B. Pago de salarios caídos.**

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por la actora, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones,

traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos y demás prestaciones, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Hazel Rosanna Ramírez López**, 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 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“...

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que **al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.**

Como hemos podido observar en **el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora...** (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 011/2021 de 4 de mayo de 2021**, emitida por el **Administrador General de la Autoridad de Turismo**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas:**

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales aportadas a fojas 14 a 18 del expediente judicial, por inconducentes al tenor del artículo 783 del Código Judicial.

4.2. Se **aportan** como pruebas documentales debidamente autenticadas por la entidad y aportadas por la Procuraduría de la Administración, las siguientes:

a. La **copia autenticada** de la Resolución No. 112/16 de 22 de septiembre de 2016, emitida por el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá.

b. La **copia autenticada** de la Nota 151-OIRH-282-2016 de 14 de septiembre de 2016, emitida por la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad de Turismo de Panamá.

c. La **copia autenticada** del Resuelto No.134 de 6 de septiembre de 2016, de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, suscrito por el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá.

4.3. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procuradora de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General