

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1512

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de octubre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Dinoska Medina Aguilar, actuando en nombre y representación de **Ricardo Sánchez Álvarez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.005/2021 de 12 de marzo de 2021, emitida por la **Autoridad de Turismo de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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:** Es cierto; por lo tanto, se acepta (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

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

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

La abogada del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 2 (numeral 49) del del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que define lo que se entiende por servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

B. El artículo 40 (transitorio) del Decreto Ley No.4 de 27 de febrero de 2008, que indica que las normas de la Ley de Carrera Administrativa se aplicarán al personal de la Autoridad de Turismo de Panamá, que se desempeñe en puestos de ese régimen, quedando excluidos aquellos que ejerzan cargos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

C. El artículo 88 del Reglamento Interno de la Autoridad de Turismo de Panamá, adoptado mediante la Resolución No.06/09 de 20 de enero de 2009, que dispone que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de los deberes (Cfr. fojas 7-11 del expediente judicial); y

D. Las siguientes normas de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000:

d.1. El artículo 34, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial);

d.2. El artículo 155 (numeral 1), que establece que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial); y

d.3. El artículo 170, que dispone que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en el efecto suspensivo (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De la lectura del expediente que se examina, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa No.005/2021 de 12 de marzo de 2021, emitida por el Administrador General de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ricardo Sánchez Álvarez**, del puesto de Inspector de actividades turísticas que ocupaba en la Dirección de Mercadeo de esa entidad (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución No.011/2021 de 9 de abril de 2021, y, además, mantuvo en todas sus partes el contenido de aquél.

Dicha decisión le fue notificada al recurrente el 12 de abril del año en curso, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

El 4 de junio de 2021, **Ricardo Sánchez Álvarez**, actuando por medio de apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que el actor solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa acusada; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la **Autoridad de Turismo de Panamá** y, por ende, se proceda al pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente argumenta que la posición ocupada por su representado en la **Autoridad de Turismo de Panamá** no era de libre nombramiento y remoción; y que trabajó en la entidad demandada por más de treinta y cuatro (34) años por lo que gozaba de estabilidad laboral (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Sostiene la abogada de **Ricardo Sánchez Álvarez** que, para desvincular a su mandante, se debió instaurar en su contra un proceso disciplinario lo que no ocurrió en este caso; que se infringió en su perjuicio el debido proceso y el principio de estricta legalidad; y que el acto objeto de reparo, no está debidamente sustentado (Cfr. fojas 8-14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada de **Ricardo Sánchez Álvarez**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución Administrativa No.005/2021 de 12 de marzo de 2021, objeto de controversia, el Administrador de la **Autoridad de Turismo de Panamá** señaló que se dejó sin efecto el nombramiento de **Ricardo Sánchez Álvarez**, porque el mismo ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción dentro de la institución (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Tal medida tuvo sustento en el artículo 9 (numeral 9) del Decreto Ley No.4 de 27 de febrero de 2008 "Que crea la Autoridad de Turismo de Panamá y dicta otras disposiciones", que establece:

**"Artículo 9. Funciones del Administrador General.** El Administrador General tendrá a su cargo la administración de la Autoridad, actuará de acuerdo con las atribuciones y

responsabilidades constitucionales y legales inherentes al cargo, y ejercerá la representación legal.

El Administrador General tendrá las siguientes funciones:

- 1...  
 9. Gestionar y regular la administración de los recursos humanos.  
 ..." (Lo destacado es de la cita y la subraya nuestra).

En abono de lo anotado, vale la pena indicar que en la Resolución No.011/2021 de 9 de abril de 2021, que constituye el acto confirmatorio, consta que, cito: "...mediante Resolución No.043 de 23 de octubre de 2018, la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la ATP, notifica al servidor público **RICARDO SÁNCHEZ ÁLVAREZ**, ...que a la fecha de evaluar su expediente, el mismo no cumple con los requisitos mínimos para el ingreso evaluado 1-7-2009, al sistema de carrera administrativa, en el cargo de Promotor de Turismo, del nivel 0302..." (La negrita es de la entidad demandada) (Cfr. fojas 19 y 35 del expediente judicial).

Así mismo, se dejó plasmado en la Resolución No.011/2021 de 9 de abril de 2021, confirmatoria del acto principal, que la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, mediante el Memorándum No.151-OIRH-127-2021 de 22 de marzo de 2021, informó que **Sánchez Álvarez no era un funcionario de Carrera Administrativa** (Cfr. fojas 20 y 34 del expediente judicial).

Que de lo anterior se infiere que el cargo que ejercía **Ricardo Sánchez Álvarez** en la institución demandada era de libre nombramiento y remoción, por lo que, en atención a la potestad discrecional del regente de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, se procedió a emitir la Resolución Administrativa No.005/2021 de 12 de marzo de 2021, acusada de ilegal.

En cuanto a la **potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción**, la Sala Tercera en el Auto de 14 de noviembre de 2018, explicó lo que a continuación se transcribe:

"...  
 Esta Corporación de Justicia, considera que **no le asiste la razón al recurrente con respecto a su alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución 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...

Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de julio de 2008, resolvió lo siguiente:

...  
 Expuesto lo anterior, compartimos el criterio de la Procuradora de la Administración, en el sentido de que es la parte actora quien debe probar la alegada ilegalidad de la resolución atacada, situación que no se verifica en el caso in examine. Al respecto el jurista colombiano Gustavo PENAGOS, señala que, 'en las actuaciones administrativas se debe (sic) observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

Por último, debemos recordar que en lo referente a los actos expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.

...  
 En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre que dicha resolución es ilegal." (La negrita es de este Despacho).

En atención a lo expuesto, se observa que tanto en el acto acusado de ilegal, así como en el confirmatorio, se estableció que **Ricardo Sánchez Álvarez**, no estaba acreditado como funcionario de Carrera Administrativa ni amparado por alguna ley especial, de allí que no contaba con estabilidad

en el puesto que ejercía en la **Autoridad de Turismo de Panamá**, por lo que era un servidor de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 18 y 19-21 del expediente judicial).

En este escenario, vale la pena destacar que, para remover a **Sánchez Álvarez**, del cargo que ejercía en la entidad demandada no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa permitiéndole la presentación del respectivo medio de impugnación (Cfr. fojas 19-21 del expediente administrativo aportado por el actor).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo examen se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución administrativa acusada 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 remoción del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.

En relación al planteamiento que hace **Ricardo Sánchez Álvarez**, en el sentido que era un funcionario permanente dentro de la **Autoridad de Turismo de Panamá**, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones "permanencia y estabilidad", sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos (2) conceptos:

“...  
Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter 'permanente' es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

**Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley...** (Lo destacado es nuestro).

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Sánchez Álvarez**, estuvo nombrado con carácter permanente, lo cierto es que **carecía de estabilidad en el**

cargo del cual se le removió; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, él tenía que haber accedido al mismo a través del mecanismo de concurso de méritos o en otra forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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” (La negrita es de esta Procuraduría).**

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los Fallos transcritos, se aprecia que si bien Ricardo Sánchez Álvarez tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionario de carrera al momento de su desvinculación, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera u otro fuero.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.005/2021 de 12 de marzo de 2021**, emitida por la **Autoridad de Turismo de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

#### IV. Pruebas.

1. **Se objeta** la documentación visible en la foja 23 del expediente de marras, por no cumplir con el artículo 856 del Código Judicial. Además, es importante señalar que dicha información resulta **inconducente e ineficaz** al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del mencionado cuerpo normativo, debido a que **no guarda relación con el caso que se examina.**

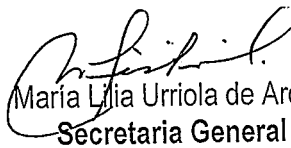
2. También **objetamos** el contenido de las fojas 24-25 del infolio judicial, ya que tal información es a todas luces **inconducente e ineficaz**, según lo señala el artículo 783 del Código Judicial pues, no está en debate si el recurrente tiene hijos o no, sino la desvinculación del cargo que ejercía en la Autoridad de Turismo de Panamá.

3. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Ricardo Sánchez Álvarez**, que guarda relación con este caso.

V. **Derecho**. No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 537202021