



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, tres (3) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

**VISTOS:**

El licenciado Jorge A. Chang Chanis, actuando en nombre y representación de **JORGE LUIS DE LEÓN DE LEÓN**, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2024, emitida por el **ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ**, y para que se hagan otras declaraciones.

Repartida la demanda descrita, la Magistrada Sustanciadora luego de realizado el examen de admisibilidad, mediante el Auto de 18 de diciembre de 2024, legible a foja 17 del expediente judicial, admitió la misma, remitió copia al Alcalde del distrito de Panamá, para que rindiera el informe explicativo de conducta; le corrió traslado al Procurador de la Administración para que contestara el libelo; y abrió la causa a pruebas.

A través de la presente demanda, la parte actora solicitó a esta Superioridad, que sea declarado nulo, por ilegal el Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2024, y ordene el reintegro con el pago de los salarios dejados de percibir, los décimos tercer mes y bonificaciones que dejó de percibir como consecuencia de la destitución.

## I. HECHOS U OMISIONES QUE FUNDAMENTAN LA PRESENTE DEMANDA.

El apoderado judicial de la parte actora suscribe como hechos u omisiones fundamentales de la acción que ocupa nuestra atención, los siguientes:

**“PRIMERO:** Que mi poderdante, JORGE LUIS DE LEON DE LEON, con cédula de identidad personal No. 8-225-1069, fue nombrado el 4 de febrero de 2020, en el Municipio de Panamá, COMO PROMOTOR COMUNAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL/PROMOTORES, permanente, cargo que fungió con lealtad, honestidad, puntualidad, realizando cada una de las tareas encomendadas a beneficio del Distrito de Panamá.

**SEGUNDO:** Que para el 11 de julio de 2024, se le notifica del Decreto de Personal No. 2878-2024, de 3 de julio de 2024, proferido por el Alcalde del Municipio de Panamá, por medio del cual deja sin efecto su nombramiento permanente, como Promotor Comunal en la Subdirección de Desarrollo Social/Promotores Comunitarios, en la posición 889, además, al momento de su notificación se le excluye de planilla y se le prohíbe la entrada a su puesto de trabajo.

**TERCERO:** Que mi representado JORGE LUIS DE LEON DE LEON, interpone recurso de reconsideración en contra del Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2024, por medio del cual se deja sin efecto el nombramiento en el Municipio de Panamá, en la posición arriba detallada, donde advierte que le hacen falta cuotas para su jubilación, a pesar que tiene sesenta y dos (62) años de edad, por lo cual se encuentra amparado en la ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa. Este Recurso no se le concede en efecto suspensivo como lo señala el artículo 170 de la Ley 38 de 2000.

**CUARTO:** Que el señor Alcalde del Distrito de Panamá, mediante la Resolución No. 734-2024, de 22 de julio de 2024, contesta el recurso de reconsideración, manteniendo en todas sus partes el Decreto de Personal No. 2878-2024, de 3 de julio de 2024, por medio del cual se deja sin efecto su nombramiento en el Municipio de Panamá, como Promotor Comunal en la Subdirección de Desarrollo Social/Promotores Comunitarios, en la posición 889 alegando como sustento legal, que mi poderdante ya había cumplido la edad de jubilación.”

## II. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS POR EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO DE ILEGAL Y SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.

Las disposiciones jurídicas que se estiman infringidas por el acto acusado de ilegal, son las que siguen a continuación:

1. El numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que prohíbe a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo, despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que

les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no carrera administrativa.

De esa norma, indicó el apoderado legal de la parte actora, que fue violada directamente por interpretación errónea, sustentada en que, el sentido de la norma, es que los funcionarios a los que le faltaren dos o menos años para jubilarse lo pudieran lograr; al no señalar edades, la protección de la norma es completar a satisfacción los requisitos jubilación, que en este caso y las doscientos (240) cuotas, y en este caso, se cumplió la edad de los 62 años para jubilarse, pero le faltan dos cuotas.

2. El artículo 170 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que establece que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada se concederá en el efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.

Sobre el particular, manifestó el demandante que esa norma se infringió directamente por omisión, habida cuenta que cuando se le notificó del acto acusado de ilegal, anunció y sustentó recurso de reconsideración, se le sacó de planilla y se le prohibió la entra a la institución.

3. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de imparcialidad, informalidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso, alegando violación del debido proceso y al principio de estricta legalidad, considerando que las actuaciones de la entidad de la entidad demandada no se apegaron a estricto derecho, esto en la ley 9 de 1994 y el artículo 170 de la Ley 38 de 2000.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.**

Se aprecia de fojas 19 a 21 del expediente judicial, el informe de conducta requerido por este Tribunal (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo), de

conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, en cuyo cual, en lo medular, se indicó que el procedimiento implementado que dejó sin efecto el nombramiento del accionante se dio conforme a las normas y procedimiento establecido, y en atención a la facultad del Alcalde de nombrar y remover a los servidores públicos municipales; y que al verificar el expediente personal del señor Jorge Luis De Leon De Leon, no se encontró constancia de que, mantenía el estatus de funcionario de carrera por un régimen de ley especial o hubiera participado en proceso de selección o de concurso de méritos, por lo cual, el cargo que ocupaba era de libre nombramiento y remoción, siendo así, la remoción una facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Por otro lado, explicó el funcionario demandado que el señor Jorge Luis De Leon De Leon, al momento de su destitución, tampoco se encontraba amparado por el fuero prejubilación, establecido en el numeral 14 artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, ya que no le aplica tal norma legal, puesto que la misma, establece la condición de dos (2) años para jubilarse, y el demandante ya contaba con los 62 años de edad cuando lo destituyeron.

#### **IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

A través de la Vista Número 204 de 11 de febrero de 2025, legible de fojas 29 a 39 del expediente judicial, el Procurador de la Administración en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, contestó la demanda en comento, negando todos los hechos de la misma; y solicitó a este Tribunal (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo), que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2025.

Lo solicitado antes, por el funcionario del Ministerio Público en comento, se sustenta en que, como el demandante no acreditó de que estuviera amparado en el régimen de carrera administrativa, no era necesario que la entidad demandada invocara causal alguna para la desvinculación del cargo que ocupaba; y que

tampoco, se encontraba amparado por el fuero de prejubilación, puesto que el numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, es claro en señalar que al funcionario le deben faltar dos (2) años para jubilarse, lo que no se atiende en este caso, porque al momento de la destitución, ya el demandante mantenía la edad de 62 años.

## V. ALEGATOS DE LAS PARTES

A través de la Vista No. 711 de 12 de mayo de 2025, el Procurador de la Administración, presentó escrito de alegatos, en el que sostuvo que no se puede equiparar el llegar a la edad de sesenta y dos años, con llegar a jubilarse, puesto que uno no depende de la otra; y que las pruebas alegadas por el demandante, tampoco logran demostrar la reclamación, incumpliendo así con el artículo 784 del Código Judicial, según el cual el accionante está obligado a acreditar los hechos que sustentan su pretensión. Cabe advertir, que la parte actora no presentó escrito de alegatos.

## CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Desarrolladas las etapas procesales correspondientes, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

Que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por **JORGE LUIS DE LEÓN DE LEÓN**, mediante apoderado legal, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

En el negocio en cuestión, la parte demandante es **JORGE LUIS DE LEÓN DE LEÓN**, que comparece en defensa de un interés particular en contra del Decreto de Personal No.2878-2024 de 3 de julio de 2024, dictado por el MUNICIPIO DE PANAMÁ, y su acto modificadorio, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el Municipio de Panamá, es una entidad del Estado que en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

La presente demanda pretende que se declare la nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2024, emitido por el Municipio de Panamá, así como su acto confirmatorio; se ordene el reintegro del demandante al puesto de Promotor Comunal en la Subdirección de Desarrollo Social Promotores; y se reconozcan los salarios dejados de percibir, los décimos tercer mes y las bonificaciones dejadas de percibir a consecuencia de tal destitución.

Así las cosas, mediante el acto impugnado, se dejó sin efecto el nombramiento de Jorge Luis De León De León, en el cargo de Promotor Comunal, en la Subdirección De Desarrollo Social/Promotores Comunitarios.

Este Tribunal observa que el demandante, estima que el acto impugnado ha violado el artículo 146 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa; y los artículos 34 y 170 de la Ley 38 de 2000, que contiene el procedimiento administrativo general.

En cuanto a la violación del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece el fuero prejubilación, consideró la actora que tal norma, fue concebida para que los funcionarios pudiesen jubilarse; y que va más allá de números o edades, permitiendo completar los requisitos para obtener el derecho a la jubilación, que en este caso se cumple con la edad, pero no con las cuotas mínimas requeridas, ya que a la destitución el demandante contaba con 62 años, y le faltaban dos (2) cuotas a pagar a la Caja de Seguro Social.

De conformidad con el numeral 14 del artículo 146 de la Ley 9 de 1994, un servidor público sea de carrera administrativa o no, cuanto le falten dos años para jubilarse tiene protección laboral, pero esa condición recae sobre la edad al indicar que cuando le falten dos años, no puede ser destituido, al señalar lo siguiente:

"Artículo 146. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

(...)

14. Despedir sin causa justificada servidores públicos, en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a Carrera Administrativa.

..."

De la norma citada, interpretamos que el presupuesto establecido, es para aquel funcionario que le faltan dos (2) años para jubilarse, **más no en la cantidad de cuotas necesarias para jubilarse**, por lo que a criterio de este Tribunal, el argumento de la parte demandante no tiene asidero jurídico.

En ese sentido, importa mencionar que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, reformada por la Ley 462 de 2025, Orgánica de la Caja de Seguro Social, dispone en materia de pensión de retiro por vejez, que la edad de referencia será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres, dicho en otras palabras de ahí, que el numeral 14 del artículo 146 de la Ley 9 de 1994, les aplica a las mujeres de 55 años de edad y a los hombres con 60 años de edad.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, se pudo constatar con el certificado de nacimiento del señor JORGE LUIS DE LEÓN DE LEÓN, legible a foja 43 del expediente judicial, en confrontación con el acto administrativo originario, que el prenombrado, al momento de notificarse de la destitución, ya contaba con sesenta y dos (62) años, por lo que la norma en cuestión, no le era aplicable, toda vez que su edad no se ciñe a parámetros de tiempo, al establecer, que al que le falten dos años para jubilarse. De ello, que se colige que el servidor público no se encontraba amparada bajo tal protección legal.

Sobre situación similar a la que nos ocupa, es decir, en que el funcionario al momento de su destitución, ya había llegado a la edad de jubilación, este Tribunal ha externado el criterio de que ese caso, no se encuentra dentro de los parámetros

del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al indicar en Sentencia de 1 de septiembre de 2021, lo siguiente:

“...

Ahora bien, en cuanto a la supuesta vulneración del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la Sala no puede perder de vista que la norma que se estima infringida, textualmente hace referencia a una condición o parámetro de tiempo: “*a los que les falten dos años para jubilarse*”. En ese sentido, resulta oportuno mencionar que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, dispone en materia de pensión de retiro por vejez, que la edad de referencia será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres.

Como vemos, el precepto que se estima transgredido, se refiere a dos (2) años para jubilarse, entendiéndose los dos (2) años antes de cumplir la edad de referencia de cincuenta y siete (57) años para optar por la pensión de retiro por vejez, en el caso de las mujeres; sin embargo, **se constata en el Expediente Administrativo que la funcionaria al momento de notificarse del Acto Administrativo originario, contaba con cincuenta y siete (57) años y dos (2) meses de edad, por lo que la norma en cuestión, no le era aplicable, toda vez que su edad no se circunscribe a los parámetros de tiempo estipulados por Ley**. De ello, se colige que la servidora pública no se encontraba amparada bajo tal protección legal. (Cfr. fs. 90 y 92)

...” (El resaltado es de la Sala)

Ahora bien, como tampoco se constata que la actora, al momento de la emisión del acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa, a alguna carrera en la función pública o por algún régimen laboral especial u otro fuero que legitimara la estabilidad, la Autoridad podía dejar sin efecto su nombramiento, amparado en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Se observa, que en el acto impugnado se justificó, en que el funcionario era de libre nombramiento y remoción, expresando las razones de hecho y derecho que fundamentaron la decisión adoptada por la entidad demandada.

Precisado lo anterior, este Tribunal en atención de que la remoción del demandante, encontró su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora para nombrar y remover del cargo a los servidores públicos de su elección, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal

disciplinaria alguna, no prospera el cargo de ilegalidad sobre el numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

En cuanto a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Colegiatura ha mantenido en Sentencia de 15 de noviembre de 2022, reitera el criterio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 23 de diciembre de 2020, que expresa:

"De acuerdo a los preceptos legales expresados, tenemos que el derecho a estabilidad en el cargo de un servidor público, se adquiere siempre que el funcionario haya ingresado a la función pública a través de un examen de mérito que, una vez superado satisfactoriamente, y cumplido el procedimiento a tal efecto, acredita al funcionario dentro del régimen de Carrera Administrativa respectivo. Así, desde el momento que el funcionario es acreditado formalmente como miembro de la Carrera Administrativa, se entiende que el mismo pasa a ser acreedor de ciertos derechos, deberes y prohibiciones establecidos en el ordenamiento jurídico; entre los derechos se encuentra el concerniente a la estabilidad o inamovilidad en el cargo del empleado público.

Ahora bien, en aquellos casos que el servidor público no tiene el derecho de estabilidad que le otorga el régimen de Carrera Administrativa y tiene la calidad de servidor público de libre nombramiento y remoción, éste podrá ser removido de su cargo conforme a la disponibilidad de la autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional".

Con relación, a la supuesta violación del artículo 170 de la Ley 38 de 2000, somos del criterio que si bien es cierto que dicha norma establece que el recurso de reconsideración, debe concederse en efecto suspensivo, éste, está limitado al período en que se surte la reconsideración o la apelación, periodo que transcurrió al resolverse el correspondiente recurso, tal como queda señalado en el numeral 43 del artículo 201 de la citada exhorta legal, en el que se define el "efecto suspensivo" de los recursos de reconsideración y apelación, como aquel "según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada **mientras** se surte la reconsideración o la segunda instancia".

A lo planteado, se suma que la actora tampoco aportó pruebas que acrediten los argumentos, de que fue retirado de planilla y se le impidió entrar a la institución, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos que dan sustento a sus

76

pretensiones, por lo que este Tribunal también desestima la violación del artículo 170 de la Ley 38 de 2000, bajo los términos invocados por la accionante.

Frente a todo ese escenario, que tampoco prospera el cargo de ilegalidad del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se relaciona con que las actuaciones de la entidad demandada, son contrarias al numeral 14 del artículo 146 de la ley 9 de 1994 y al artículo 170 de la Ley 38 de 2000.

Las razones anteriormente anotadas son las que nos llevan a concluir que no prosperan ninguno de los cargos de ilegalidad endilgados al acto administrativo impugnado, por lo que, en consecuencia, no es viable acceder a las pretensiones formuladas por la parte actora en su demanda.

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 2878-2024 de 3 de julio de 2024, emitido por el Municipio de Panamá, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

**NOTIFIQUESE,**

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO

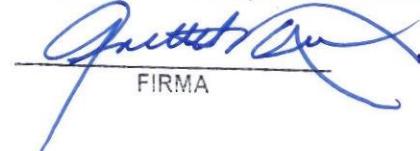
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 10 DE diciembre  
DE 20 25 A LAS 9:18 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

  
FIRMA