

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1246

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de noviembre de 2016

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Magíster Carlos Ayala Montero, en representación de **Ramiro Morales Delgado**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 688 de 5 de agosto de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, el acto confirmatorio y 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, cumpliendo con la función de “*representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos; que se originen en demandas de plena jurisdicción...*”, 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Quinto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto se niega.

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto se niega.

**Séptimo:** No es cierto como viene expuesto; por tanto se niega.

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

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

- A.** El artículo 155 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual establece las conductas de los servidores públicos que admiten destitución directa (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);
- B.** El artículo 154 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que guarda relación con la destitución del servidor público cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones disciplinarias, o de los recursos de orientación y capacitación al servidor público. (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);
- C.** El artículo 158 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que indica los requisitos que debe contener el documento que certifica la acción de destitución (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y
- D.** El artículo 2 de la Ley 18 de 2008, el cual contempla la prohibición de exigencia de renuncia al servidor público para la jubilación, ni antes ni después de haberse acogido a ese beneficio. (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

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

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 688 de 5 de agosto de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ramiro Morales Delgado** del cargo de Celador del centro educativo Primer Ciclo La Mesa (Cfr. fojas 8 y 30 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue notificado el día 14 de agosto de 2015 y el 18 del mismo mes y año fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración. Este acto fue confirmado mediante la Resolución Administrativa 145 de 5 de agosto de 2016, expedida por la Ministra de Educación. El demandante solicitó certificación de Silencio Administrativo el día 16 de

diciembre de 2015, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 8,9-10 y 11 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el demandante ha acudido a la Sala Tercera el 17 de diciembre de 2015, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que se le reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su destitución hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 1 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente manifiesta que su representado fue destituido sin fundamento fáctico ni jurídico, que el señor **Ramiro Morales Delgado** tiene 70 años de edad cumplidos, lo cual lo hace incalificable para ser destituido a la luz del artículo 2 de la Ley 18 de 2008, en la que se incluyó como una prohibición expresa la destitución de un servidor público que posea la edad de jubilación y le falten cuotas para jubilarse (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de violación formulados en contra del, el Decreto 688 de 5 de agosto de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, esta Procuraduría procederá a dar contestación a los mismos de manera conjunta.

Debemos manifestar, que el demandante es un funcionario de libre nombramiento y remoción, **al no formar parte de una carrera pública; ni haber acreditado estar amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, se infiere de manera clara del cargo que ocupaba en el Ministerio de Educación, de ahí que se dejara sin efecto su nombramiento con sustento en el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra que la determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición del precepto previamente mencionado.**

En el marco de lo antes indicado, es preciso anotar que, para desvincular del cargo al ex servidor público **no es necesario invocar causal disciplinaria alguna**; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

En ese orden de ideas, es evidente que el señor **Ramiro Morales Delgado** no es un funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una Ley formal de carrera, o bien que la haya adquirido 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, tal como lo consagra el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá; por tanto, puede la Administración ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Por otro lado, si bien es cierto tal como lo indica el informe explicativo de conducta del Ministerio de Educación, el demandante contaba con cierto tiempo de estar laborando para dicha entidad como celador, esa función por efecto de su edad cronológica, no resulta compatible con la misma, máxime que se trata de una actividad que implica riesgo y que se efectúa en horas nocturnas (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Resulta de suma relevancia resaltar el análisis normativo vertido por el Ministerio de Educación al destacar en su Informe Explicativo de Conducta lo siguiente:

"Además, la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que reforma la Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera Administrativa, y la Ley 12 de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, y dicta otras disposiciones, en su artículo 21, indica que: **en virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas**. De esta manera por motivo de la aplicación de la Ley antes mencionada la cual paso a regir a partir del 30 de julio de 2009, la acreditación del señor RAMIRO MORALES DELGADO, a la carrera administrativa quedó sin efecto, toda vez que fue una de las personas que fue beneficiado con esa

Ley y su incorporación a la Carrera en el año 2008; sin pasar como se dijo en párrafos anteriores, por los trámites establecidos siguiendo las normas de reclutamiento, selección, y sus reglamentos para tales fines; quedando así a discreción de la autoridad nominadora; quien consideró que tenía que prescindir de sus servicios.” (Cfr. foja 38 del expediente judicial). Lo subrayado es nuestro.

Sobre este tema, es preciso aclarar que el señor Ramiro Morales tenía 70 años cumplidos al momento que se dejó sin efecto su nombramiento mediante un acto administrativo del **5 de agosto de 2015**, fecha ésta en la que **se encontraba vigente la Ley 43 de 2009** que modificó el texto único de la Ley 9 de 1994, sobre carrera administrativa, tomando en cuenta que la inconstitucionalidad de dicha Ley fue declarada mediante la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, el 30 de diciembre de 2015.

Igualmente, cabe indicar que los artículos 21 y 32 de la excerta citada disponen que nos encontramos ante una legislación de orden público, cuya aplicación se retrotrae hasta el 2 de julio de 2007; estas normas son del tenor siguiente:

**“Artículo 21** (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, **se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.**” (La negrita es nuestra).

**“Artículo 32. La presente Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007.”** (Lo destacado es nuestro).

De la lectura de ambas normas, resulta claro que todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa que fueron realizados bajo el amparo de la Ley 24 de 2007, perdieron eficacia jurídica, no sólo por el mandato expreso que en tal sentido hace el artículo 21 (transitorio), sino por el hecho que la ley de la cual forma parte tiene efectos retroactivos, al haber sido aprobada por la Asamblea Nacional de acuerdo con los términos del artículo 46 de la Carta Política; de tal suerte que situaciones creadas bajo los efectos de una legislación anterior, ahora devengan en actos administrativos carentes de sustento legal, pues, como hemos indicado, **la**

**declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 21 de la ley 43 de 2009, tiene efectos hacia el futuro.**

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ramiro Morales Delgado**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (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 688 de 5 de agosto de 2015**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**IV. Pruebas.** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General