

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1385

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El doctor Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Ileana Edith Serracín**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, emitido por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, 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 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:** Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

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

**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:** Este hecho es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. fojas 24–26 del expediente judicial).

**Décimo Segundo:** Este hecho es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

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

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

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

**Décimo Séptimo (sic):** No es un hecho, por tanto, se acepta.

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

El apoderado judicial de la demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Del Texto Único de la Ley 9 de 1994, los siguientes artículos:

**a.1.** El artículo 127, el cual se refiere a las razones por las cuales un funcionario quedaría retirado de la Administración Pública (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

**a.2.** El artículo 153, el cual indica que la persecución de faltas administrativas prescribe a las sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados (Cfr. 12-13 del expediente judicial).

**a.3.** El artículo 161, que establece que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

**a.4.** El artículo 162, el cual indica que una vez concluida la investigación donde se investiga la comisión de alguna falta, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el cual expresarán sus recomendaciones (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, los cuales nos hablan, en ese orden, acerca de los principios que informan al procedimiento administrativo en general, y sobre la obligatoriedad de motivar, con sucinta referencia a hechos y fundamentos, algunos tipos de actos administrativos (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 1997, los cuales establecen, en ese orden, que la aplicación de una sanción administrativa debe ser el resultado final de un procedimiento; y que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que el servidor se haya enmarcado en el cumplimiento de sus deberes (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

**D.** Del Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias, los siguientes artículos:

**d.1.** El artículo 88, el cual nos dice que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público de carrera administrativa por la reincidencia en el incumplimiento de deberes (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

**d.2.** El artículo 98 (literal d), que establece los distintos tipos de sanciones disciplinarias (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**d.3.** El artículo 102 (numeral 6), el cual habla acerca de la tipificación de faltas (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

**d.4.** El artículo 103, el cual se refiere a la investigación que precede la aplicación de sanciones (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

**d.5.** El artículo 104, el cual nos habla acerca del proceso de investigación (Cfr. 17-18 del expediente judicial)

**d.6.** El artículo 105, que establece parámetros sobre el informe de la investigación (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

**E.** Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, los cuales establecen, en ese orden, que todo



trabajador, nacional o extranjero, que se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de este tipo de enfermedades no podrá ser invocada como causal de despido; y que los servidores públicos afectados por las enfermedades descritas en esta norma solo podrán ser despedidos invocando una causal justa prevista en esta ley (Cfr. fojas 18-20 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 a las constancias que reposan en autos, el **Ministerio de Comercio e Industrias** emitió el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ileana Edith Serracín** del cargo de Contador II (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución 631 de 8 de agosto de 2019, expedida igualmente por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificada el 9 de julio de 2019 (Cfr. 27-28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de septiembre de 2019, **Ileana Edith Serracín**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro de su mandante y que se ordene al **Ministerio de Comercio e Industrias** el pago de los salarios caídos (Cfr. foja 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, destituye a su cliente sin invocar ninguna causal, que al momento de darse la destitución, su representada contaba con

más de dos (2) años de servicio continuo, por lo que ostentaba condición de colaborador permanente, y por tal motivo no podía ser destituida sin fundamentarse en alguna causal (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Continúa argumentando el apoderado judicial, que a su representada no se le instauró investigación disciplinaria alguna, tendiente demostrar las imputaciones que se le pudieran haber achacado, ni tampoco se le informó de algún tipo de proceso en su contra, por lo que, sostiene, el acto impugnado es abusivo e ilegal (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Agrega el letrado que no resulta suficiente basarse en la discrecionalidad para emitir el acto acusado y con ello la destitución de su representada, pues siempre se debe cumplir con el Texto Único de la Ley 9 de 1994 sobre carrera administrativa, para que de esta forma su mandante pudiera haber tenido conocimiento de algún proceso en su contra y ejercer su derecho a defensa, pero que en este caso el acto impugnado no establece la razones de hecho ni de derecho en que se fundamentara el mismo (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Concluye el apoderado indicando que su mandante está amparada por la Ley 59 de 2005, ya que la misma sufre de hipertensión arterial, hipotiroidismo y escoliosis, lo cual era de conocimiento de la entidad demandada (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la actora en relación a las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por la demandante, consideramos que el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, el personal de servicio inmediatamente adscrito a los



servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, y por tanto es de libre nombramiento y remoción por parte de la entidad nominadora, tal cual es el caso de la señora **Ileana Edith Serracín** (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 631 de 8 de agosto de 2019, es decir, el acto confirmatorio, con respecto a la situación que nos ocupa:

**“Que la destitución de la servidora se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Decreto de Personal N° 131 de 16 de julio de 2019, aunado a lo anterior el numeral 5 del artículo 307 de la Constitución Política establece que no forman parte de las carreras públicas los profesionales, trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas, igualmente el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, establecen que se puede proceder con la destitución de los funcionarios nombrados como servidores públicos temporales para prestar servicios eventuales, que no formen parte de ninguna carrera pública, toda vez que no tienen estabilidad en el cargo;**

Que a este respecto, el inciso 6 del numeral 47 del artículo 2 del Decreto N° 696 de 28 de diciembre de 2018 ‘Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017’, establece que **los funcionarios con cargos eventuales, no pertenecen a ninguna carrera pública, por lo que le es aplicable el artículo 300 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:**

‘ARTICULO 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento 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 servicios.’

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

En esa misma línea, el Informe de Conducta emitido por la entidad nos ilustra de la siguiente manera:

133, como Contador II, Planilla 1, Posición 2615, sueldo mensual de B/. 600.00, **con carácter eventual...**

En ambos instrumentos [acto impugnado y acto confirmatorio] se señala claramente que la señora Ileana Serracín, **había sido nombrada como servidora pública, eventual para prestar servicios** y que no forma parte de ninguna carrera pública. En este sentido, la destitución de la señora Serracín, **se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Decreto de Personal N° 131 de 16 de julio de 2019, y numeral 5 del artículo 307 de la Constitución Política, que establece que no forman parte de las carreras públicas los profesionales técnicos, trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas**, igualmente el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, establecen que **se puede proceder con la destitución de funcionarios nombrados como servidores públicos temporales para prestar servicios eventuales, que no formen parte de ninguna carrera pública, toda vez que no tienen estabilidad en el cargo...**

...

Que la señora ILEANA SERRACIN, al no gozar de estabilidad en el cargo y en virtud de ello ser servidora pública de libre nombramiento y remoción **no requería necesariamente del desarrollo previo de un proceso para que fuera desvinculada de este Ministerio;** conforme lo ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en los términos siguientes: 'cuando un servidor del Estado no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, **la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso.'** (Resolución de 31 de julio reiterada en 30 de enero de 2011 – Yelissa Alexandra Ávila Nazas-; Ponente: Winston Spadafora Franca)"

Con respecto a lo alegado por la demandante en cuanto a su padecimiento de enfermedad crónica, el Informe de Conducta nos indica:

"Que acorde al expediente de personal, la enfermedad a la que alude la señora ILEANA EDITH SERRACIN con la finalidad de acogerse a lo dispuesto en la Ley 59 de 2005 'Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral', no ha sido debidamente calificadas como una discapacidad laboral, conforme lo exige el artículo 5 de dicha Ley, que establece que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades



crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral sea expedida por una condición interdisciplinaria nombrada para tal fin y la enfermedad que alude la señora Serracín, no ha sido calificada como una discapacidad laboral.”

En efecto, la protección laboral alegada por la demandante por su condición de paciente con enfermedad crónica a la que se refiere, **no es absoluta ni equivale a inamovilidad laboral en el cargo que ocupaba**, pues no impide que el servidor sea removido de su puesto **cuando existan razones previstas en la ley para ello**, en este caso, porque su puesto de trabajo es de libre nombramiento y remoción.

Sobre los salarios dejados de percibir a los que, según el apoderado judicial, tiene derecho la señora **Ileana Edith Serracín**, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 3 de julio de 2017, se ha pronunciado como a continuación se transcribe:

“Por último, en cuanto al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo **no resulta viable; ya que para que este derecho pudiera ser reconocido a favor de ..., sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a la pedido**, criterio que ha reiterado la Corte Suprema de Justicia por medio de la vía jurisprudencial.

...

En consecuencia, el pago de los 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 que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa.” (Resaltado nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que se estableció de manera precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución. A juicio de este Despacho, la destitución de **Ileana Edith Serracín** fue legal, y la entidad demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida.



legal, y la entidad demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019**, emitida por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo de la accionante, cuyo original reposa en la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro

**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 721-19