

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1555

Panamá, 31 de agosto de 2023.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente 505932023.

El Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Bernabé A. Saturno Vásquez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 366 de 25 de abril de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su 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, 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: 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: No es un hecho; 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. Los artículos 136 y 137-A de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; que hacen referencia a la estabilidad en el cargo de un servidor público de carrera administrativa; y, su derecho a ser re acreditado automáticamente en caso de haber perdido su estatus por en atención a lo dispuesto en la Ley 43 de 2009 (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, que los principios por los cuales se regirán las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; y, que los actos que afecten derechos subjetivos deben ser motivados (Cfr. fojas 8 a 9 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 de Recursos Humanos 366 de 25 de abril de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Bernabé A. Saturno Vásquez**, del cargo que ocupaba como Oficinista de Planillas, en dicha entidad (Cfr. fojas 27 a 28 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente, recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Administrativa 132 de 2 de marzo de 2023, que confirmó en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 21 de marzo de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29 a 30 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 17 de mayo de 2023, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se le reconozca estabilidad laboral y el mismo salario que devengaba (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente manifiesta que su mandante gozaba de estabilidad en su cargo por haber ingresado al régimen de Carrera Administrativa mediante el procedimiento especial de ingreso; que dicho argumento se sustenta en el certificado 39571, emitido por la Dirección General de Carrera Administrativa; y, que el activador judicial cumplía con los requisitos mínimos que se requieren para ocupar la posición de oficinista de planillas, cargo que desempeñaba desde el 2011 y que a su juicio, por este aspecto, se configuró la establecido en el artículo 137-A de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del 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 al señor **Bernabé A. Saturno Vásquez**.

3.1. Sobre la facultad discrecional de la autoridad dominadora.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba el ex servidor en el Ministerio de Salud (Cfr. fojas 27 a 28 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que en la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Bernabé A. Saturno Vásquez, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra la **facultad discrecional** del Presidente de la República **para remover**, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal 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 o apelación según sea el caso, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

“**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad;** por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

3.2. Sobre el estatus de servidor público de carrera administrativa.

Resulta oportuno señalar que el apoderado judicial de **Bernabé A. Saturno Vásquez**, hace referencia a que éste gozaba de estabilidad dentro de la estructura de personal del Ministerio de Salud, porque era un funcionario de Carrera Administrativa en el cargo de Asistente de Analista de Recursos Humanos, de conformidad con la certificación 39571 de 31 de diciembre de 2008 y la Resolución 1818 de 2 de diciembre de 2008. Sin embargo, al contrario de lo manifestado por el accionante, en el caso bajo estudio, el acto administrativo impugnado dejó sin efecto su nombramiento en la posición que ostentaba como Oficinista de Planilla en la misma institución (Cfr. fojas 8 a 9, 19, 20 y 27 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, se puede constatar de la Resolución Administrativa 132 de 2 de marzo de 2023, que la Dirección General de Carrera Administrativa certificó que de acuerdo a la información que reposa en sus archivos, el recurrente

no estaba reacreditado a la Carrera Administrativa, en cuanto a al puesto que ocupaba al momento de su desvinculación, es decir, el de Oficinista de Planillas (Cfr. fojas 27 y 30 del expediente judicial).

De igual manera, en el informe explicativo de conducta remitido por el Ministerio de Salud, se hace referencia a que en el año 2011 el señor **Bernabé A. Saturno Vásquez**, fue cesado del nombramiento que detentaba, para posteriormente ser nombrado como Oficinista de Planillas. Veamos:

“ ...

A lo antes mencionado, es necesario acotar **que el señor... mantuvo un lapso de seis (6) meses y 21 días cesante de la institución, antes de ser nombrado** como permanente en el Ministerio de Salud mediante Decreto 2660 de 30 de diciembre de 2011, **como Oficinista de Planillas**, posición 11345, planilla 79, con un sueldo mensual de B/.600.00, Partida presupuestaria 0.12.0.1.001.01.16.001, en el Hospital Luis ‘Chicho’ Fábrega.

...” (Cfr. foja 63 del expediente judicial) (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Dentro de este contexto, esta Procuraduría es del criterio que no prosperan los cargos de infracción alegados por el demandante, pues al momento de la emisión del acto acusado, el señor **Bernabé A. Saturno Vásquez**, no ostentaba el puesto de Asistente de Analista de Recursos Humanos del cual había adquirido el estatus de servidor de Carrera Administrativa, sino que el mismo ocupaba la posición de Oficinista de Planilla, el cual no acreditó haber adquirido el mismo por concurso de méritos como mecanismo de ingreso a la Carrera Administrativa; sumado al hecho que el mismo estuvo seis (6) meses desvinculado de la entidad antes de su última contratación.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“... ”

Por lo antes expuesto, no están llamados a prosperar los cargos de violación directa alegados por la parte actora, de los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 ni de los artículos 34, 52, numeral 4 ni del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, ni del artículo 88 de la Resolución No. 001 de 20 de octubre de 2011, ni del numeral 9 del artículo 20 la Ley 14 de 23 de enero de 2009, relativos al procedimiento administrativo, el concepto de libre nombramiento y remoción, las funciones de la Directora General de la institución, y la aplicación de la medida disciplinaria impugnada, toda vez que, **al no ostentar el derecho a la estabilidad en el cargo, la remoción de la funcionaria de la administración pública se fundamentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora y no en una causa disciplinaria, tal como se desprende de la motivación del acto impugnado, por lo que dicho proceso disciplinario sancionador no era requerido en este caso.**

...” (Lo destacado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, es necesario señalar que en el caso bajo análisis se **cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando** del Decreto de Recursos Humanos 366 de 25 de abril de 2022, 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 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 que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

3.3. De las pruebas aportadas en la vía gubernativa.

Por otra parte, debemos traer a colación lo manifestado por la autoridad nominadora del Ministerio de Salud, cuando advierte en su informe de conducta

que: *“Indican que, cuenta con acreditación como servidor público de carrera administrativa reconocido a través de la Resolución 742 y Registro 39571 del 31 de diciembre de 2008; sin embargo, el precitado documento tiene como fecha de recibido en Recursos Humanos el día 24 de junio de 2022, siendo evidente que no reposaba en su expediente de personal...”*.

En lo que respecta a los referidos documentos que fueron aportados por el accionante junto a su recurso de reconsideración, para intentar acreditar su estatus de servidor de Carrera Administrativa, debemos indicar que, en el supuesto que dicho caudal probatorio guardara relación con la última posición ostentada por el señor **Bernabé A. Saturno Vásquez**; tampoco tendrían que haber sido valorados por la entidad demandada al momento de resolver su impugnación, pues, basta revisar el expediente judicial para observar que los mismos incumplían las formalidades legales establecidas en el artículo 833 y demás complementarios del Código Judicial, que son aplicables de conformidad con el artículo 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 14, 35, 36 y 37 del expediente judicial).

En ese sentido, es oportuno hacer reminiscencia de las observaciones dadas por la Sala Tercera mediante Sentencia de veintiocho (28) de marzo de dos mil veintitrés (2023), en relación a las formalidades que deben cumplirse con el material probatorio que es aportado en la vía gubernativa. Veamos:

“ ...

En este mismo orden de ideas, no se advierten las constancias de diagnósticos que para estos procesos es determinante, y **más bien lo que se observan de fojas 161 a 163 del expediente administrativo son documentos, que tal como lo manifestó la Procuraduría de la Administración fueron presentados en la etapa administrativa ante la entidad demandada en copias simples...**

Tal como podemos observar del antecedente administrativo, estamos frente a constancias de atención médica o estudios realizados, que, si bien fueron incluidos en los antecedentes administrativos,

los mismos fueron presentados en copias simples ante la entidad administrativa en la etapa gubernativa no cumpliendo con los presupuestos establecidos en los artículos 833 y 857 del Código Judicial, razón por la que no podrán ser evaluados por este Tribunal, no logrando cumplir la parte actora con la aportación de los (2) diagnósticos certificados en los términos que exige la Ley 59 de 2005... (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

3.4. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Bernabé A. Saturno Vásquez**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (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 de Recursos Humanos 366 de 25 de abril de 2022**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.


4.1. Este Despacho **objeta** los documentos visibles a fojas 11 a 12, 13 a 15 y 16 a 17 del expediente judicial, por dilatorias e ineficaces al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial; toda vez, que los referidos documentos fueron aportados con las formalidades de Ley, por la entidad demanda a solicitud de ese Alto Tribunal, por lo que se hace redundante su admisión.


4.2. Se **objetan** las pruebas visibles a fojas 19 y 20 del expediente judicial, por resultar inconducente al tenor del artículo 783 del Código Judicial, ya que, no guardan relación con el cargo que ocupaba el accionante al momento de su desvinculación.

4.3. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso..

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General