

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1563

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 19 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.  
Expediente 73202021**

El Licenciado Alcibíades Nelson Solís Velarde, actuando en nombre y representación de **Donna Patricia Grant de Blackie**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal OIRH-120/2020 de 30 de octubre de 2020, emitido por el **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, 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.

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

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

**A.** El artículo 3 del Código Civil, que hace alusión a que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 4 a 9 del expediente judicial); y,

B. El artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a la motivación de los actos, que afecten derechos subjetivos.

### **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 Resuelto de Personal OIRH-120/2020 de 30 de octubre de 2020, emitido por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, por la cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Donna Patricia Grant de Blackie**, del cargo que ocupaba como Coordinadora de Planes y Programas, en dicha entidad (Cfr. fojas 24 a 25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución DG-050-2020 de 25 de noviembre de 2020, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 2 de diciembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 26 a 27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de enero de 2021, la accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer el proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que ésta, gozaba de estabilidad, por ser una funcionaria con más de dos (2) años de servicio continuo en la Administración Pública, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; que el acto impugnado no señala

causal alguna que sugiera la desvinculación de la accionante, y añade además, que carece de una motivación comprensiva de los factores de hecho y de derecho que fundamentaron la decisión que contenía; y, que el cargo de la activadora judicial era de Carrera Administrativa, por lo cual, ostentaba una condición de servidora pública en funciones (Cfr. fojas 4 a 21 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de el Resuelto de Personal OIRH-120/2020 de 30 de octubre de 2020, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Donna Patricia Grant de Blackie**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

### **3.1. Análisis del despacho sobre la desvinculación.**

Este Despacho es del criterio que, pese a los argumentos esbozados por el apoderado judicial de la recurrente, en cuanto a señalar que su representada gozaba de estabilidad laboral por ser una servidor pública con más de dos (2) años ininterrumpidos al servicio del Estado, destacando que dicha prerrogativa le asiste a **Donna Patricia Grant de Blackie**, bajo el sustento del artículo 1 de la Ley 127 de 2013; **es pertinente indicar que, dicho amparo o protección establecido en el precepto legal citado, quedó sin efecto alguno con la entrada en vigencia de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017,** razón por la cual, dicho razonamiento no es aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 5 a 9 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de lo referido en el párrafo precedente, traemos a colación un extracto de lo señalado por ese Alto Tribunal, mediante Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Veamos:

“ ...

Primeramente, **este Tribunal Colegiado considera importante aclarar** con respecto a la violación del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, **que dicha excerpta fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017.**

En este contexto, esta Corporación de Justicia debe indicar que la sola derogatoria de un cuerpo normativo no extingue sus efectos, ya que los mismos pueden continuar surtiéndose en el curso del tiempo, bajo lo que se conoce como la *"ultractividad de la ley"*, consistente en la aplicación de la Ley que se encontraba vigente al momento en que se dieron los hechos, aunque la norma haya sido derogada después, en función del principio *"Tempus regit actus"*.

De igual forma, una ley derogada puede recobrar su vigencia si su contenido se encuentra reproducido en una Ley nueva, herramienta jurídica que en la doctrina se conoce como *"reviviscencia de la ley"*, consagrada en el artículo 37 del Código Civil de Panamá.

**No obstante lo anterior**, como quiera que el hecho que ha dado origen a la causa que nos ocupa es la emisión del Decreto de Personal 106 de 29 de agosto de 2019, **ninguna de las figuras jurídicas previamente planteadas son aplicables, toda vez que el acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad de esta Judicatura fue proferido cuando ya se encontraba derogado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, por lo que tal precepto legal no es aplicable al caso que nos ocupa.**

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

En virtud de lo antes señalado, y conforme a la lectura de las constancias procesales, se infiere que la accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Donna Patricia Grant de Blackie, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba; pues,

sólo bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, con los que se agotó la vía gubernativa.

De igual manera, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción de los artículos 27 (numeral 8) del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006, y el artículo 794 del Código Administrativo, los cuales son del siguiente tenor:

**“Artículo 27. Son funciones del Director General o Directora General:**

...

**8. Nombrar, destituir, trasladar, ascender, conceder licencia e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la institución;**  
...” (Lo destacado es de este Despacho).

**“Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.”** (Lo destacado es de este Despacho).

Atendiendo lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas;** razón por la cual, queda claro que la remoción de la activadora judicial sin la necesidad de una causal disciplinaria, se llevó cabo, en apego del principio de estricta legalidad; toda vez, que al ostentar **Donna Patricia Grant de Blackie** un cargo de libre remoción, **no se**

requería para su desvinculación la concurrencia de determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituyera una violación a sus derechos o al principio del debido proceso; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“Precisado lo anterior, **resulta oportuno señalar que, en efecto, a la fecha de dejarse sin efecto el nombramiento de HERRERA VICTORIA, ésta tampoco estaba amparada por el régimen de la carrera administrativa instituido en la Ley 9 de 1994;** producto de un designación por concurso de méritos o ingreso especial. **Siendo esto así, el ejercicio de la facultad estipulada en el artículo 794 del Código Administrativo, resulta conforme a derecho.** El texto de esta norma dice así:

...

Con fundamento en la jurisprudencia citada, reiteramos que **para la remoción de funcionarios de libre nombramiento y remoción no es requisito la realización de un proceso disciplinario;** pues al no gozar de estabilidad en el cargo, su separación discrecional encuentra asidero jurídico en el artículo 794 del Código de Administrativo.

**Respecto a la motivación del acto impugnado,** advertimos que **la autoridad nominadora precisa que HERRERA VICTORA no ingresa al cargo por concurso de méritos, sino que es funcionaria de libre nombramiento y remoción; y que la acción de personal que suscribe tiene respaldo jurídico** en la facultad consignada en el artículo 44 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, modificada mediante Ley 41 de 1 de diciembre de 2005. **Por tanto, la misma resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso;** sin contravenir, el de buena fe administrativa, cuya transgresión se respalda en su remoción después de haber sido trasladada desde la Autoridad Marítima de Panamá y nombrada en la Defensoría del Pueblo con carácter permanente, mediante Decreto 87 de 18 de julio de 2014.

Expresado lo anterior, **para la Sala resulta relevante el hecho que durante el proceso en la esfera**

**administrativa, la demandante haya ejercido su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso dispuesto en la ley (reconsideración)**, para agotar la vía gubernativa y, se le diera una respuesta motivada, que posteriormente le permite acudir a esta Corporación de Justicia.” (La negrita es de este Despacho).

Como queda visto, la jurisprudencia citada expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

De igual modo, debemos señalar que, contrario a lo indicado por el apoderado especial de la recurrente, la actuación de la autoridad nominadora tiene sustento en las normas legales antes citadas, y que la misma, justificó con elementos de hechos y de derechos el acto administrativo a través del cual prescindió del nombramiento de la activadora judicial (Cfr. fojas 11 y 24 a 25 del expediente judicial).

Lo anterior demuestra que la entidad demandada, no actuó al margen del Derecho ni en detrimento del debido proceso administrativo; por el contrario, su decisión estuvo apegada al criterio jurisprudencial de ese Tribunal; y sustentada en el hecho que, en las constancias procesales, no existen elementos de convicción que determinen que **Donna Patricia Grant de Blackie**, ingresó a la entidad demandada bajo un proceso de selección o que estuviera amparada por alguna carrera pública, razón por la cual, no gozaba de algún fuero especial que limitase la facultad potestativa de la autoridad nominadora para dar por terminado esa relación de trabajo.

En relación con el asunto bajo examen, es importante anotar lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“ ...

En lo que al INADEH, respecta, es importante destacar lo que consta en el expediente que reposa en la oficina institucional de Recursos Humano

- Mediante Resuelto Interno OIRH-173/2010 Nombramiento de personal transitorio del 19 de febrero del 2010, se hace un nombramiento con carácter transitorio a DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE con el cargo de COORDINADOR DE PLANES Y PROGRAMAS.

- Mediante el resuelto interno OIRH-072/2011 Nombramiento de personal transitorio del 03 de enero de 2011, se hace un nombramiento con carácter transitorio a DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE con el cargo de COORDINADOR DE PLANES Y PROGRAMAS.

- Mediante Resuelto Interno OIRH-116/2011 del 01 septiembre de 2011, por el cual se hace un nombramiento de personal permanente a DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE con el cargo de COORDINADOR DE PLANES Y PROGRAMAS.

- Que mediante resuelto de personal OIRH-120/2020 del 30 de octubre de 2020 se dispuso dejar sin efecto el nombramiento de DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE, con cedula de identidad personal N°3-85-1178, con el cargo de COORDINADOR DE PLANES Y PROGRAMAS 753, con un salario de dos mil balboas con 00/100 (B/ 2,000.00).

- En fecha 16 de noviembre del 2020 se notificó a la prenombrada DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE de su destitución.

- En fecha 16 de noviembre del 2020 la señora DONNA PATRICIA GRANT DE BLACKIE, en su propio nombre y representación presenta escrito en la que anuncia y sustenta recurso de reconsideración... (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De igual modo, es propicio mencionar que, indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública como permanente, no implica que goza de estabilidad en el cargo; de ahí, que resulte oportuno insertar un extracto de la Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), por cuyo conducto, la Sala Tercera indicó lo siguiente:

**“Cabe acotar que, si bien el puesto que ocupaba la funcionaria según lo señalado en el Resuelto N°.216/2016 de 29 de noviembre de 2016, por el cual se realiza el nombramiento de la ex funcionaria en el cargo de Jefe de la Oficina de Información y Relaciones Públicas, era de carácter eventual y no permanente como aduce la parte actora. Sin menoscabo de lo expresado, es de lugar mencionar que ninguna de estas categorías le ofrece estabilidad en el cargo.”** (Lo destacado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima 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 el Resuelto de Personal OIRH-120/2020 de 30 de octubre de 2020, que constituye el acto acusado, y su confirmatorio, **establecen 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 hoy 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 alegarse que, la Resolución Administrativa acusada deviene de ilegal.

### **3.1.1. De la solicitud de nulidad del acto impugnado.**

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por la activadora judicial, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, la accionante no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Director General, estaba facultado legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

**“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:**

...

**21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.**

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

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que la actora fue notificada en debida forma del acto originario, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo en dos instancia, en las que **debió aportar las pruebas que consideraba pertinente para lograr modificar la decisión de la entidad, lo que no hizo.**

### **3.1.2. De la solicitud 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 no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de ésta, 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 Resuelto de Personal OIRH-120/2020 de 30 de octubre de 2020**, emitido por el **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

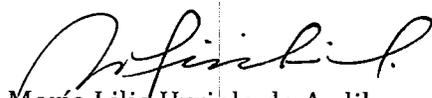
#### **IV. Pruebas.**

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

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**