

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1855

Panamá, 30 de noviembre de 2018

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Griselda Maruquel Jiménez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 015/2018 de 27 de febrero de 2018, emitida por la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, sus actos confirmatorios, y 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: No es cierto como viene expuesto; 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.

Décimo Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 37-39, 41-43, 44-46 y 47-49 del expediente judicial).

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

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

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

Décimo Sexto: 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 20 (numeral 9) de la Ley 14 de 23 de enero de 2009, "*Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*", el cual señala las funciones del Director o Directora General de dicha institución, entre éstas, la de nombrar, promover, sancionar y destituir al recurso humano de la institución, de acuerdo con la legislación y el reglamento vigente (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

B. Los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; de conformidad con las modificaciones correspondientes, los que, de manera respectiva, guardan relación con los servidores públicos que no son de carrera administrativa, entre éstos, los de libre nombramiento y remoción; las causas que dan lugar a que el servidor público sea objeto de retiro de la Administración Pública; la formulación de cargos por escrito a aquellos servidores públicos que deban ser destituidos directamente; y a la presentación de un informe, una vez concluida la investigación disciplinaria (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial);

C. El artículo 88 del Reglamento Interno de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, adoptado mediante la Resolución 001 de 20 de octubre de 2011, que señala que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el

incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. foja 13 del expediente judicial); y

D. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general; la nulidad absoluta en la que incurren los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso; y la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 13-15 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 nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 015/2018 de 27 de febrero de 2018, emitida por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Griselda Maruquel Jiménez** del cargo que ocupaba como Jefa de la Oficina de Información y Relaciones Públicas en dicha entidad (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 0032/2018 de 19 de marzo de 2018, que confirmó lo establecido en el acto principal (Cfr. fojas 44-46 y 47-49 del expediente judicial).

Posteriormente, la accionante interpuso un recurso de apelación en contra de este último pronunciamiento, el cual fue decidido por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia mediante la Resolución 2 de 20 de junio de 2018, misma que confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado a la demandante el 5 de julio de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37-39 y 41-43 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 4 de septiembre de 2018, el apoderado judicial de la 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 sus actos confirmatorios, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifiesta que su mandante no era una funcionaria de libre nombramiento y remoción porque la naturaleza de las labores y funciones que desplegaba en la entidad no estaban supeditadas a la confianza de la Directora General de la institución; por lo que no le era aplicable la facultad discrecional de la autoridad nominadora. Añade, que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que el acto acusado de ilegal no está motivado, aunado al hecho que su mandante no fue investigado ni se le tramitó procedimiento disciplinario alguno que pudiera justificar la aplicación de una sanción como la destitución, motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 9-15 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la 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 a **Griselda Maruquel Jiménez**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto 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 la ex servidora en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Griselda Maruquel Jiménez, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen**

especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, de ahí que la Directora General de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el **numeral 9 del artículo 20 de la Ley 14 de 23 de enero de 2009**, "*Que crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia*", el cual la autoriza para "*nombrar, promover, sancionar y destituir al recurso humano de la institución, de acuerdo con la legislación y el reglamento vigente*" (Cfr. página 99 de la Gaceta Oficial número 26,211 de 28 de enero de 2009).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso su remoción encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

De igual manera, no podemos perder de vista que la ahora demandante fue removida del puesto de Jefe de la Oficina de Información y Relaciones Públicas, **cargo que dado a la naturaleza y atribuciones era de confianza**, toda vez que **es una de las posiciones de las cuales dispone la Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para nombrar a su personal inmediato encargado de asistirlo en su gestión asesora**, de acuerdo con el organigrama institucional, y delegarle el mando directo del departamento correspondiente, tal como indicó la entidad demandada al indicar que: "*...Que la señora GRISELDA MARUQUEL JIMENEZ, ejercía el cargo de Jefa de la Oficina de Información y Relaciones Públicas, al momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, en virtud de que este cargo es de libre nombramiento y remoción*

ya que la misma no estaba acreditada como servidora pública de Carrera Administrativa..." (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo precedente, vale la pena aclarar que contrario a lo interpretado por la prenombrada, el artículo 16 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1984, que establece y regula la Carrera Administrativa, establece **claramente** que todos los servidores públicos permanentes **podrán ser acreditados mediante evaluación del desempeño; es decir, una vez los mismos realicen dicha calificación y obtengan dos (2) resultados satisfactorios de las evaluaciones consecutivas y hayan cumplido con los requisitos mínimos establecidos en los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales**, razón por la cual ante la ausencia de evidencias procesales que acrediten que, en efecto, la actora cumplió con tal procedimiento de ingreso, **su condición de permanencia en nada equivale a la estabilidad laboral en el cargo que desempeñaba**, como erróneamente lo ha plasmado la misma en su libelo.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

"Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia** y;
3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión**." (Lo resaltado es nuestro).

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 en el considerando y en la parte resolutive de la Resolución Administrativa 015/2018 de 27 de febrero de 2018, 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 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 alegar que la resolución administrativa acusada no se encuentra motivada y deviene en ilegal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 15 de octubre de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...

Como queda visto, en cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala, 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**, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **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.**

Así las cosas, **el cargo público quedaba a disposición de la autoridad nominadora**, por lo que la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘*ad nutum*’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad. En este caso, la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, quién por conducto del entonces Ministro de Obras Públicas, removió al funcionario, fundamentándose en la facultad discrecional que le atribuye la Ley; **no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello**, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.” (La negrita es nuestra).

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor 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 **Griselda Maruquel Jiménez**, 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 la Resolución Administrativa 015/2018 de 27 de febrero de 2018**, emitida por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la 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 la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1155-18