

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1891

Panamá, 18 de octubre de 2023.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Expediente 819752023.**

**Contestación de la demanda.**

La Licenciada Patricia Del Carmen Quintero Díaz, actuando en nombre y representación, del señor **Ramón Antonio Guevara Morán**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 240-2023 de 18 de mayo de 2023, emitida por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, su acto confirmatorio, y para que 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.

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

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

**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.

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

La apoderada judicial del accionante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

**A. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, tal como fue adicionado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016,** el cual establece que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor, o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario (Cfr. foja 11-14 del expediente judicial).

**B. El artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** que hace referencia a las causales de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. foja 14-15 del expediente judicial).

**C. El artículo 159 y 163 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994,** los cuales respectivamente señalan que se debe recurrirse a la destitución cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario e igualmente en el acto se deben incluir las causales de hecho y derecho (Cfr. foja 15-16 del expediente judicial) (Cfr. foja 17-18 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 240-23 de 18 de mayo de 2023, emitida por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos,**

mediante la cual se desvinculó al señor **Ramón Antonio Guevara Morán**, del cargo de Analista de Recursos Humanos, que ocupaba en la Dirección Ejecutiva de la entidad demandada (Cfr. fojas 38 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo impugnado, el interesado presentó oportunamente, un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución AN 1264-ADM de 5 de junio de 2023, expedida por el Administrador General, misma que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que le fue notificado al recurrente el 5 de junio de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, el actor manifiesta que la entidad demanda no podía destituirlo debido que su juicio gozaba del fuero laboral contemplado en el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999 (Cfr. foja 11-14 del expediente judicial).

De la misma forma señala el demandante que no se evidencia en su expediente de personal que el mismo haya incurrido en reincidencia en el incumplimiento de deberes, violación de derechos o prohibiciones contempladas en la norma, que motivaran la aplicación de la sanción de destitución (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Luego del análisis de los argumentos expuestos por la apoderada 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 citado recurrente.

**A. Ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad para nombrar o remover servidores públicos que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Cabe indicar, que este Despacho se opone a los argumentos expresados por el demandante toda vez que, ciertamente su desvinculación 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 recurrente en la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, en razón de la movilidad de los cargos a la cual de forma voluntaria accedió.

Al respecto nos resulta oportuno destacar lo dispuesto en el artículo 20-A de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, que a la letra señala lo siguiente:

*“Artículo 20-A. Funciones y atribuciones del Director Ejecutivo de la Autoridad. El Director Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:*

*1. ...*

*5. **Nombrar, destituir, trasladar, ascender, conceder licencias e imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos de la institución, con las salvedades previstas en esta Ley;***

*6...*

*9. **Llevar a cabo las funciones generales de administración y dirección ejecutiva de la Autoridad.***

*10...*

*11. **En general, realizar todos los actos jurídicos y administrativos necesarios para cumplir con la administración de la Autoridad.**”* (El resaltado es nuestro).

De la lectura de las disposiciones legales citadas, se desprende la facultad y atribución que detenta el Director Ejecutivo de la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, entendiéndose de tal manera que el señor **Ramón Antonio Guevara Morán**, fue desvinculado del cargo que ocupaba en estricto derecho y cumpliendo en todo momento con el debido proceso.

Por otro lado, de las constancias procesales podemos observar que el demandante no fue nombrado o ingresó al cargo de confianza que ocupaba en la Dirección Ejecutiva de la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, mediante algún proceso de acreditación; así, como tampoco a través de un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad. Siendo así, este último cargo del cual fue desvinculado considerado de libre nombramiento y remoción, tal cual así está dispuesto en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

44. **Servidor público.** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. **Servidores públicos que no son de carrera.** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, cuando un cargo es de libre remoción, **no se requiere para la desvinculación del servidor público que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite**, más aún cuando en el proceso que ocupa nuestra atención, el accionante al momento de emitirse el acto demandado no gozaba del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de la Ley de Carrera Administrativa, ni la protección por alguna ley especial.

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de once (11) de mayo de 2021, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“Sin embargo observa la Sala que no constata en el referido Expediente, **que la activadora jurisdiccional, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad.**

A ese respecto, es oportuno destacar que, **en reiterada jurisprudencia, la Sala ha reconocido que cuando se trate de funcionarios públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la autoridad nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa disciplinaria...**

...

Coincidimos pues con el criterio expuesto por el Ministerio Público, en cuanto a que, **para desvincular del cargo a..., no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción; y de igual manera, que ‘...se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución’.**

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En relación a lo antes señalado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en reiterada jurisprudencia ha expuesto **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 se adquiere 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. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario.**

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2021, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“Por lo antes expuesto, considera la Sala, que al no formar parte de la Carrera Administrativa, la demandante no gozaba de los derechos que adquieren dichos servidores públicos, y es por ello que las normas que se describen como violadas no son

aplicables al caso que nos ocupa, toda vez que la señora Yelissa Alexandra Ávila Nazas, fue destituida por la autoridad nominadora en ejercicio de la facultad discrecional que tiene cuando se trata de cargos de libre nombramiento y remoción.

Sobre este tema la Sala se pronunció en fallo de fecha 18 de abril de 2006, señalando lo siguiente:

‘...Conforme a la jurisprudencia constante en esta Sala, al estar ante **la facultad discrecional de nombramiento o provisión de un cargo oficial no amparado por una ley de carrera pública o especial que conceda entre otros derechos el de estabilidad, el criterio que rige es el de remoción también discrecional generalmente ejercida por la misma autoridad nominadora.** En este sentido, somos de la opinión que **siendo un funcionario de libre nombramiento y remoción no le es aplicable el artículo 88 del Reglamento interno del respectivo Ministerio, toda vez que su aplicación está dirigida a aquellos que forman parte de la Carrera Administrativa...**

Concluye esta Superioridad afirmando que **‘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 de 2001). Teniendo así, la **autoridad nominadora la facultad discrecional de remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad,** como sucede en el presente caso, razón por la cual no prosperan los restantes cargos de violación enunciados por el demandante. (Sentencia de 18 de febrero de 2004).’ (Ricardo Francisco Abril Franco vs Ministerio de Comercio e Industrias).” (El resaltado es nuestro).

En este contexto, reiteramos que el señor **Ramón Antonio Guevara Morán**, como no ingresó al cargo que ocupaba en la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, mediante algún proceso de acreditación; así, como tampoco a través de un concurso de méritos, no estaba amparado por un régimen de estabilidad, por lo cual su cargo es considerado de libre nombramiento y remoción, por lo que la autoridad facultada o nominadora conforme a las facultades otorgada por ley, podía revocar el acto de

nombramiento con fundamento en la voluntad y discrecionalidad contemplada en la Constitución y la ley, tal cual así se motivó en el acto demandado.

**B. Acreditación del derecho a la protección laboral contenida en el artículo 45 – A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999.**

Al respecto, podemos observar que el accionante pretende apoyarse bajo una normativa que da protección a las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o representante legal de éstas, en el sentido que no podrán ser destituidos ni se le podrá desmejorar su posición o salarios.

En ese contexto, esta Procuraduría difiere de tal alegación, puesto que el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, y adiciona el artículo 45-A, en el cual el actor pretende ampararse, no es aplicable al caso que nos ocupa, pues el recurrente no acreditó en tiempo oportuno en su expediente de personal su calidad de tutor o representante legal de su padre.

En igual sentido, resulta prudente resaltar que la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, dispone una serie de evaluaciones y requisitos para que estas personas puedan ser consideradas como tal y así poder brindarles las correspondientes garantías, y de tal forma ser amparadas o gozar del fuero dispuesto en la mencionada normativa, situación que en el caso que nos ocupa el señor Ramón Antonio Guevara Morán no cumplió, ni mucho menos acreditó en su expediente de personal de forma oportuna e idónea.

Visto lo anterior, nos resulta oportuno traer a colación lo dispuesto por en los artículos 394 y 395 del Código de Familia, que a la letra señalan lo siguiente:

**“Artículo 394.** La tutela es deferida:

1. Por testamento;
2. Por Ley; o
3. Por el Juez.”

**“Artículo 395.** El tutor no podrá desempeñar sus funciones hasta que su nombramiento haya sido inscrito en la Sección de Tutelas del Registro Civil.”

De las disposiciones antes enunciadas, este Despacho puede acotar que para el reconocimiento y ejercicio legal de la tutela se requiere cumplir con requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, mismos que en el proceso que ocupa nuestra atención el señor **Ramón Antonio Guevara Morán**, no certifica que los haya cumplido, para ser reconocida como tal, en su defecto, no está protegida por el fuero laboral contemplado en el artículo 45-A de la Ley 42 de 1999.

En ese sentido, esta Procuraduría puede observar que el incumplimiento de los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico para el reconocimiento y ejercicio legal de la tutela, es admitido por el propio actor, cuando a foja 14 del expediente judicial se desprende de su libelo lo siguiente:

“Si bien es cierto, el señor GUEVARA MORAN no ha sido declarado como tutor o representante legal de su padre mediante sentencia emitida por (sic) entidad revestida de competencia para hacerlo...” (Cfr. foja 14 del expediente judicial.

Finalmente, 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 del demandante, 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 cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno 2021, que en su parte pertinente dice así:

“En relación al reclamo del 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 que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso.” (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 240-23 de 18 de mayo**

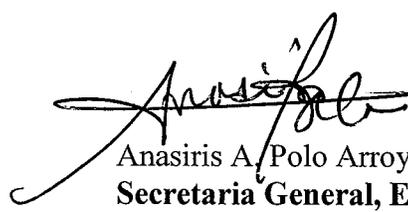
de 2023, emitida por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

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

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**