

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

Vista Número 219

Panamá, 28 de febrero de 2018

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Itzel Magaly García Cornejo**, solicita se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 166-2017 de 3 de marzo de 2017, emitido por el Director General del **Registro Público de Panamá**, el acto confirmatorio y 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración, quien representa los intereses de la Administración Pública, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en la Vista 1234 del 30 de octubre de 2017, contentiva de la contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste razón a la demandante **Itzel Magaly García Cornejo**, en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que la Sala Tercera declare que es nula, por ilegal, el **Resuelto 166-2017 de 3 de marzo de 2017**, emitido por el Director General del **Registro Público de Panamá**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo debatido en la presente cuerda procesal, consta el Informe de Conducta rendido por el señor Director General del Registro Público de

Panamá a través de la Nota OIRH-DG-194-2017 de 4 de julio de 2017, el acto administrativo impugnado en sede de legalidad a través de la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, surge en razón que el nombramiento de la señora **Itzel Magaly García Cornejo**, quien laboraba en dicha entidad como Analista de Sistema de Métodos Informáticos, con funciones de “Diseñadora de Interiores”, con un salario mensual de dos mil balboas (B/.2,000.00) en la posición 479, código de cargo 0032013, fue dejada sin efecto mediante Resuelto 166-2017 de 3 de marzo de 2017, con fundamento a lo establecido en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, en concordancia con el artículo 21 del Código Administrativo y el artículo 2 de la Ley 3 de 1999 (Cfr. foja 30 de expediente judicial).

De igual forma, el informe de conducta antes señalado, agrega que de acuerdo al material probatorio aportado al procedimiento administrativo surtido en el Registro Público, se determinó que **Itzel Magaly García Cornejo** no goza del derecho de estabilidad al no estar amparada bajo el régimen de carrera administrativa, y su nombramiento no se produce a través del concurso de méritos ni producto de ley especial, por lo que el mismo queda dentro de la potestad discrecional de la autoridad nominadora de dejar sin efecto dicho nombramiento.

Llama la atención a este Despacho, lo afirmado por la entidad demandante en el informe de conducta antes señalado, en el sentido que **deja constancia que dentro del Manual de Clases de Ocupaciones ni en la estructura organizativa del Registro Público, existe el cargo de “diseñadora de interiores”,** especialmente en una entidad que brinda un servicio jurídico y académico, toda vez que regenta el registro de la propiedad, de las personas jurídicas, además de custodiar los archivos nacionales de la República de Panamá, funciones que en principio, no guardan relación al tipo de servicio que brinda dicha institución.

En tal sentido, el Director General del Registro Público, mediante Resuelto 166-2017 de 3 de marzo de 2017, acto administrativo originario, dejó sin efecto el nombramiento de **Itzel Magaly García Cornejo**, del cargo de Analista de Sistemas de Métodos Informáticos de dicha entidad, de la cual la precitada servidora se notifica ese mismo día, presentando recurso de reconsideración, el cual es decidido mediante Resuelto 99-2017 de 14 de marzo de 2017, en donde la autoridad nominadora dispuso confirmar la decisión adoptada, agotando así la vía gubernativa (Cfr. fojas 17 a 21 del expediente judicial).

II. Reiteración de descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de la entidad demandada.

En esta oportunidad procesal **debemos reiterar los conceptos emitidos en su momento, a través de la Vista 1234 del 30 de octubre de 2017**, por la cual esta Procuraduría de la Administración, en ejercicio de su función de representar los intereses de la Administración Pública nacional, presentó contestación a la demanda *sub-iudice* (bajo examen).

En primer término, destacamos la finalidad con la que el legislador estableció la institución del Registro Público en la República de Panamá. En tal sentido, la legislación vigente establece en el artículo 2 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones, las funciones de la misma en los siguientes términos:

“Artículo 2. Funciones. El Registro Público tendrá a su cargo la inscripción de los documentos que requieran tal formalidad de conformidad con la ley, así como de las demás funciones establecidas de acuerdo con las disposiciones legales y el Reglamento del Registro Público.”

En segundo término, se observa de la lectura del Informe de Conducta suscrito por el Director General del Registro Público, antes señalado, que la desvinculación de **Itzel Magaly García Cornejo**, a través del acto administrativo

acusado, se fundamenta en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, antes citada; en concordancia con el artículo 21 del Código Administrativo y el artículo 2 de la Ley 3 de 1999.

De acuerdo a lo afirmado por la demandante, se estima que se ha violado de manera directa por omisión el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, *“que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos.”*, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de esta.

A los servidores públicos amparados por este artículo, no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción.”

La demandante sostiene que contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en el Registro Público de Panamá, y en razón de esta norma, no era funcionaria de libre nombramiento y remoción, por lo que no era dable a la autoridad nominadora aplicar la discrecionalidad señalada en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 1999. Agrega así mismo, que la antigüedad en el cargo que ostentaba la misma le garantizaba la estabilidad en el cargo y obligaba a dicha entidad a instruir un procedimiento disciplinario a efectos que se le demostrara haber incurrido en alguna justa causal para destituirla.

Discrepamos de la opinión sustentada por el letrado que representa a la actora, toda vez que al no existir el cargo de “diseñadora de interiores” dentro de la estructura organizativa de Recursos Humanos de la institución, tal como apunta el Director General del Registro Público de Panamá en el informe de conducta al que nos hemos referido en párrafos anteriores, **se encontraba adscrito al**

Despacho Superior de dicha entidad. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 señala:

“Artículo 2. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría **y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas,** gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.”

Si bien es cierto que la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, hoy derogada, establecía un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos que no pertenecieran a algunas de las carreras relativas a la función pública en el Estado panameño, definidas en la Constitución y en la Ley, el artículo 2 al que nos hemos referido, establece las excepciones para la aplicación de la misma, en el sentido que los funcionarios públicos **inmediatamente adscritos a los servidores públicos como directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas,** gerentes, como en el caso del Registro Público, que por mandato expreso de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, es definida en los siguientes términos:

“Artículo 1. Creación. Se crea una entidad autónoma del Estado denominada Registro Público de Panamá, en lo sucesivo el Registro Público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, tanto administrativo y funcional,

como presupuestario y financiero, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.” (Lo resaltado es nuestro).

Lo antes expuesto nos permite concluir, que **Itzel Magaly García Cornejo**, a pesar de contar con más de dos (2) años de servicios continuos nombrada en el cargo, la misma estaba excluida del régimen de estabilidad laboral reconocido por la Ley 127 de 2013, por estar adscrita al Despacho Superior del Registro Público de Panamá, por tal sentido, la misma era de libre nombramiento y remoción, es decir, entraba en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, aunado al hecho que la misma no estaba acreditada en ninguna de las carreras de la función pública en la República de Panamá. En tal sentido, a la misma le era aplicable lo establecido en el artículo 794 del Código Administrativo, el cual señala:

“Artículo 794. Renovación del período de un empleado. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para renovarlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley.”

En tal sentido **Itzel Magaly García Cornejo**, no comprobó que se encuentra protegida por la Carrera Administrativa, ni que perteneciera a Carrera especial la cual le garantice la estabilidad en el cargo, siendo así que la misma está sometida al régimen de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, con fundamento en el artículo 794 del Código Administrativo, antes transcrito.

Sobre esto, la Sala Tercera se ha pronunciado en diversas oportunidades. En la sentencia de 27 de agosto de 2012, citando un precedente de 29 de diciembre de 2009, señaló lo siguiente:

“...
En cuanto al tema del derecho a la estabilidad de los servidores públicos, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que este derecho está comprendido como un principio básico inherente a un 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 es de libre nombramiento y remoción y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

...

También se ha explicado, que ante la falta de estabilidad de un funcionario público en el cargo que se le adscribe es aplicable el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución 'ad-nutum' de la Administración, es decir, la revocación del acto de nombramiento por la voluntad de la Administración, representada en este artículo por la autoridad nominadora, quedando a discreción del mismo la adopción de la medida, considerando su conveniencia y oportunidad. Esto se puede apreciar en la siguiente jurisprudencia:

'En adición a lo expuesto, debemos señalar que ante la falta de estabilidad en el cargo, el funcionario queda sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevé el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución 'ad-nutum' de la administración. También, que en ejercicio de esta facultad la autoridad nominadora puede declarar la insubsistencia del cargo de un funcionario sin tener que motivar el acto, sólo basta que considere su conveniencia y oportunidad -reestructuración, presupuesto, etc. (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 9 de Agosto de 2006).'

"Al efecto, de acuerdo a los documentos que constan en autos, la demandante ingresó al cargo de Presidente de la Junta de Conciliación N° 13 en el Ministerio de Trabajo, por la libre designación o nombramiento de la autoridad nominadora, y no a través de un proceso de selección o concurso de méritos. Esto trae como consecuencia, tal como lo ha reiterado la Sala en numerosas ocasiones, que el funcionario quede sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, según lo previsto en el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución ad-nutum de la administración, excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera

Administrativa'. (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de 17 de febrero de 2006).

Aplicando lo expuesto al caso que nos ocupa, no se acreditó que la señora DENISE MARGARITA ESCUDERO DE VELARDE fuera ser una funcionaria de carrera administrativa ni que estaba amparada por alguna ley que le confiriera el derecho a la estabilidad en el cargo, lo que lleva a que su condición de funcionaria pública sea de libre nombramiento y remoción, por lo que su remoción queda a discreción de la autoridad nominadora, como lo hemos explicado en lo que antecede, sin la necesidad de que el mismo este sujeto a un procedimiento de investigación, ni motivado en algunas de las causales de remoción previamente establecidas.

...". (Lo subrayado es de la Sala).

En tal sentido, en la Sentencia de 21 de marzo de 2011, señaló a propósito de lo anterior:

“Que conforme a lo antes expuesto, le era aplicable el artículo 794 del Código Administrativo, el cual marca una clara distinción entre los empleados públicos cuyas remociones son permitidas libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos.

En otras palabras, la norma consagra la facultad de resolución unilateral de la Administración, es decir, la revocación del acto de nombramiento por la voluntad de la Administración, representada en este artículo por la autoridad nominadora, quedando a discreción del mismo la adopción de la medida, considerando su conveniencia y oportunidad.”

Por otra parte, la demandante argumenta la infracción del numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones. Señala la norma respectiva:

“Artículo 11. Funciones del Director General.
El Director General tendrá a su cargo la representación legal, y ejercerá, además de las funciones que le señalan el Código Civil y los decretos y reglamentos vigentes sobre el Registro Público, las siguientes:

...

9. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover el personal subalterno, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia.

...

De acuerdo a la demandante, esta norma ha sido violada por el acto administrativo acusada de manera directa por comisión, toda vez que la norma facultaba al Director General del Registro Público a remover a su representada, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes, siempre que hubiese incurrido en alguna falta comprobada, circunstancia, que según ella, no ha ocurrido en el presente caso.

Nos oponemos a lo argumentado por la actora, toda vez que al no estar amparada por ningún régimen de estabilidad laboral en la Administración Pública, por las funciones del cargo que efectivamente desempeñaba, la misma estaba adscrita directamente al Despacho Superior del Registro Público de Panamá, razón que la colocaba como servidora de libre nombramiento y remoción, por lo que al producirse su desvinculación de dicha entidad, se siguió el procedimiento establecido y definido por la legislación laboral de los servidores públicos en la República de Panamá.

En cuanto a la presunta violación de los artículos 2, 126, 156 y 157, del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.

Las normas invocadas por la demandante, disponen lo siguiente:

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

...

Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.”

Artículo 126. El servidor público quedará retirado de la Administración Pública por los casos siguientes:

1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada.
2. Reducción de fuerza.
3. Destitución.
4. Invalidez o jubilación, de conformidad con la ley.”

Artículo 156. Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito. La Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de treinta días hábiles, en la que el servidor público investigado tendrá garantizado el derecho a la defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección.

Si una vez cumplido el término no se ha concluido la investigación, se ordenará de oficio el cierre de la investigación y el archivo del expediente.

Artículo 157. Concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que expresarán sus recomendaciones.

Para fallar, la autoridad nominadora tendrá un plazo de hasta treinta días a partir de la presentación de los cargos ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos. Si la autoridad nominadora estimare probada la causal y la responsabilidad del servidor público, de acuerdo a los informes a ella presentados, y a su mejor saber y entender, ordenará la destitución del mismo o alguna otra sanción disciplinaria que estime conveniente.

La decisión de la autoridad nominadora le será notificada personalmente al servidor público y surtirá efectos inmediatos.

Discrepamos de la totalidad de los argumentos esbozados por la demandante.

En primer término, la definición que se observa sobre “*servidores públicos de libre nombramiento y remoción*”, incluye no sólo al personal de secretaría, asesoría y asistencia inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no

forman parte de ninguna carrera (en este caso, al Director del Registro Público de Panamá), los cuales, por la naturaleza de sus funciones dependen de la confianza de los mismos, **sino que también incluye el personal de servicio**. Insistimos en el hecho que la señora **Itzel Magaly García Cornejo**, al ejercer las funciones de un cargo inexistente en la estructura organizacional ni en el Manual de Clases Ocupacionales o de Cargos del Registro Público, la misma dependía jerárquicamente del Director General del Registro Público de Panamá, por lo que estaba adscrita al Despacho de dicho funcionario.

De acuerdo a la doctrina de Derecho Administrativo, los empleados o funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, son aquellos que realiza la autoridad nominadora mediante nombramiento o designación ordinaria, según su leal saber y entender, las necesidades del servicio y la idoneidad de las personas, siempre que reúnan las exigencias generales y las calidades especiales para el ejercicio de los cargos.

De acuerdo al jurista José María Obando Garrido, en su obra Tratado de Derecho Administrativo Laboral, al referirse a la provisión discrecional del empleo, expresa:

“La función discrecional permite la libertad de escoger a la persona para el desempeño de la posición, en aras del buen servicio administrativo que requiere empleados de confianza o de asesoría, etc., valorados por el funcionario empleador.” (Obando Garrido, José María, Tratado de Derecho Administrativo Laboral, Ediciones Doctrina y Ley Ltda, 3ra. ed., 2010, Bogotá, p. 295).

En cuanto a la presunta violación del artículo 126 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la demandante afirma que la misma se produce de manera directa por comisión, toda vez que el acto administrativo objeto de la presente impugnación, acude a una figura inexistente como lo es: “...dejar sin efecto el nombramiento...”,

la cual no está recogida en las formas de desvinculación de un servidor público de la Administración Pública que contempla la referida norma.

Consideramos que dicho argumento carece de validez, toda vez que si bien es cierto, la norma señalada se refiere a las causas por las cuales un servidor público quedará retirado o desvinculado de la función pública, específicamente para el caso sub-iudice (bajo estudio) a la “destitución”, el mismo es un concepto genérico, en razón que la Administración Pública panameña suele en los usos y prácticas administrativas cotidianas, identificarla y utilizarla a través de diversas acepciones, entre las cuales figura “desvincular”, “dejar sin efecto el nombramiento”, “declarar insubsistente”, “destituir”, entre otras, a fin de significar que el servidor público queda separado de manera definitiva de la entidad pública correspondiente. En tal sentido, el numeral 9 del artículo 11 la Ley 3 de 1999, al referirse a las funciones del Director General del Registro Público de Panamá, señala que el mismo puede trasladar, ascender, separar y **remove** el personal subalterno. Como se observa, dicha legislación no utiliza el concepto de “destituir”, sino el de “remove” para referirse a la potestad de dicho funcionario, como autoridad nominadora, para producir la desvinculación de un funcionario de esa entidad pública de su cargo.

El jurista José María Obando Garrido, en su obra antes citada, explica doctrinalmente el concepto de la declaratoria de insubsistencia (entiéndase de igual forma, dejar sin efecto el nombramiento). Señala el autor:

“La declaratoria de insubsistencia de un empleado de libre nombramiento y remoción, obedece a la necesidad del buen servicio y al criterio del nominador para tomar tal determinación, en la medida de la legalidad, exenta del abuso o desviación de poder y de falsa motivación, que conduzcan a la nulidad del acto administrativo que la produzca. La insubsistencia se basa en la facultad discrecional de desvincular al empleado del ejercicio del cargo, y de hacer cesar las funciones y los efectos que ocasiona. Esta facultad la otorga la ley a las autoridades nominadoras de los empleos no regulados por la carrera administrativa.

Para la eficacia de la declaratoria de insubsistencia, se necesita comprender:

A. El principio de legalidad

La insubsistencia debe ser autorizada por una disposición jurídica expresa e inequívoca, adecuada a los objetivos y finalidades de la norma que la ordena y proporcionada a los hechos que la ocasionan.

B. La libertad del nominador

El nominador deberá apreciar la necesidad de la insubsistencia, en el sentido de que no sólo la ley lo permita, sino que pueda entender la urgencia de prescindir del empleado, con criterio prudencial y objetivo, exento de arbitrariedad e interés subjetivo.

C. La conveniencia del acto de insubsistencia

La declaratoria de insubsistencia se entiende dictada para el buen servicio administrativo, que se comprende como el interés de mejorar la actividad pública para procura del bien común.

D. La competencia del funcionario para declarar la insubsistencia

El funcionario que dicta la insubsistencia debe ser competente, autorizado por la ley, de acuerdo con las funciones y el orden jerárquico establecido, ya que no todo funcionario goza de esta facultad." (Obando Garrido, José María, Op. Cit., p. 296 et. seq).

En razón de lo señalado en la doctrina, se observa que se respetó el principio de legalidad, toda vez que el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, en concordancia con el 794 del Código Administrativo, permitían al Director General del **Registro Público de Panamá**, efectuar la correspondiente acción de personal plasmada en el acto administrativo demandado en sede jurisdiccional; así de la libertad de la autoridad nominadora en realizarlo al no estar adscrito al régimen de Carrera Administrativa, teniendo además, la competencia formal, señalada en la ley, para realizarlo.

En cuanto a la violación del artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y el artículo 157 de la misma, consideramos que las mismas no son aplicables al caso que se encuentra en estudio, toda vez que **Itzel Magaly García Cornejo**, al no encontrarse amparada por el fuero contenido en el artículo 2 de la Ley 127 de 2013, no requería de la instrucción de una investigación sumaria por parte de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Registro Público de Panamá, para producir la destitución directa de la misma, mediante el mecanismo establecido en dicha norma por parte de la autoridad nominadora.

Se ha alegado la presunta infracción de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a la letra señalan:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

En cuanto a la presunta infracción de las normas antes transcritas que alega la actora, consideramos que las mismas no se ajustan a la realidad procesal, toda vez que el acto administrativo emitido por la entidad pública demandada, se ajustó al principio de legalidad y al de debido proceso, toda vez que el mismo fue notificado en debida forma a **Itzel Magaly García Cornejo**, la cual tuvo la oportunidad procesal de recurrir a través de recurso de reconsideración (Cfr. foja 22 a 24 del expediente judicial), y de ejercer todas las acciones que consideró necesarias para la defensa de sus intereses.

En cuanto a la presunta violación del artículo 126 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, la demandante afirma que la misma se produce de manera directa por comisión, toda vez que el acto administrativo objeto de la presente impugnación, acude a una figura inexistente como lo es: “...dejar sin efecto el nombramiento...”, la cual no está recogida en las formas de desvinculación de un servidor público de la Administración Pública que contempla la referida norma.

Consideramos que dicho argumento carece de validez, toda vez que si bien es cierto, la norma señalada se refiere a las causas por las cuales un servidor público quedará retirado o desvinculado de la función pública, específicamente para el caso sub-iudice (bajo estudio) a la “destitución”, el mismo es un concepto genérico, en razón que la Administración Pública panameña suele en los usos y prácticas administrativas cotidianas, identificarla y utilizarla a través de diversas acepciones, entre las cuales figura “desvincular”, “dejar sin efecto el nombramiento”, “declarar insubsistente”, “destituir”, entre otras, a fin de significar que el servidor público queda separado de manera definitiva de la entidad pública correspondiente. En tal sentido, el numeral 9 del artículo 11 la Ley 3 de 1999, al referirse a las funciones del Director General del Registro Público de Panamá, señala que el mismo puede trasladar, ascender, separar y **remove** el personal subalterno. Como se observa, dicha legislación no utiliza el concepto de “destituir”,

sino el de “remove” para referirse a la potestad de dicho funcionario, como autoridad nominadora, para producir la desvinculación de un funcionario de esa entidad pública de su cargo.

En cuanto a la violación del artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y el artículo 157 de la misma, consideramos que las mismas no son aplicables al caso que se encuentra en estudio, toda vez que **Itzel Magaly García Cornejo**, al no encontrarse amparada por el fuero contenido en el artículo 2 de la Ley 127 de 2013, no requería de la instrucción de una investigación sumaria por parte de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Registro Público de Panamá, para producir la destitución directa de la misma, mediante el mecanismo establecido en dicha norma por parte de la autoridad nominadora.

Se ha alegado la presunta infracción de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a la letra señalan:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;

3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

En cuanto a la presunta infracción de las normas antes transcritas que alega la actora, consideramos que las mismas no se ajustan a la realidad procesal, toda vez que el acto administrativo emitido por la entidad pública demandada, se ajustó al principio de legalidad y al de debido proceso, toda vez que el mismo fue notificado en debida forma a **Itzel Magaly García Cornejo**, la cual tuvo la oportunidad procesal de recurrir a través de recurso de reconsideración (Cfr. foja 22 a 24 del expediente judicial), y de ejercer todas las acciones que consideró necesarias para la defensa de sus intereses.

En la Sentencia de 3 de julio de 2017, esa instancia señaló al respecto al principio del debido proceso:

“En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

“En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente”. (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en su obra "*Instituciones de Derecho Procesal Civil*" manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

1. *Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;*
2. *Derecho al Juez natural;*
3. *Derecho a ser oído;*
4. *Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;*
5. *Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
6. *Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y*
7. *Respeto a la cosa juzgada.*

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra 'El Debido Proceso', que el debido proceso busca asegurar a las partes '...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.'

En razón de lo anterior, la alegación de la presunta violación al principio del debido proceso no se ajusta a la realidad procesal, toda vez que el acto administrativo emitido por la entidad pública demandada, se ajustó al principio de legalidad y al de debido proceso, toda vez que el mismo fue notificado en debida forma a la hoy actora, quien tuvo la oportunidad procesal de recurrir a través de recurso de reconsideración ante la autoridad nominadora, y de ejercer todas las acciones que consideró necesarias para la defensa de sus intereses.

En cuanto a la falta de motivación del acto administrativo demandado, alegada por la demandante, consideramos que la misma no se ajusta a la

realidad, toda vez que el acto administrativo originario, claramente da cuenta que **la desvinculación de Itzel Magaly García Cornejo, se produce en razón de la potestad que tiene el Director General del Registro Público de Panamá de remover al personal subalterno de esa entidad.**

Finalmente, la demandante sostiene que el acto administrativo demandado en sede de legalidad, vulnera lo dispuesto en el artículo 172 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que a la letra señala:

“Artículo 172. La aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos.”

Consideramos que el artículo señalado no ha sido infringido por el acto administrativo demandado, toda vez que el mismo no era aplicable al caso, en razón que la desvinculación de la señora **Itzel Magaly García Cornejo**, no fue producto de un procedimiento sancionador, además que la misma no se encuentra amparada por el régimen de Carrera Administrativa ni por la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, sino por la facultad del Director General del Registro Público de Panamá de remover al personal subalterno adscrito a su Despacho.

Los artículos del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que se estiman violentados por el acto administrativo demandado, desarrollan los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; de igual forma, regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la Administración Pública, y establece un Sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

En cuanto a la presunta violación del artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, consideramos errónea la afirmación del demandante, en el sentido que la autoridad nominadora no observó para destituirle, la aplicación de este artículo,

menoscabando el debido proceso y el derecho de defensa. Tal como hemos señalado, hasta este momento, **Itzel Magaly García Cornejo** no ha acreditado dentro del presente proceso, que la misma se encuentra acreditada como servidora público de Carrera Administrativa por lo que no puede reclamar tal prerrogativa.

De igual forma, sostenemos que el artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, no es aplicable en el caso que nos ocupa, toda vez la desvinculación del demandante de su cargo en la **Autoridad Nacional de Aduanas** no es de índole disciplinaria que ameritara la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador, sino que la misma resulta de la pérdida de confianza, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción.

III. Etapa probatoria.

Durante a etapa probatoria dentro del presente proceso se circunscribió a las recepciones de pruebas documentales y de informe, aducidas tanto por la demandante, así como por la Procuraduría de la Administración, las cuales fueron resueltas mediante Auto de Prueba 29 de 11 de enero de 2018, emitido por el Magistrado Sustanciador.

La Procuraduría de la Administración adujo como prueba de informe, las cuales fueron admitidas por la Sala Tercera, al tenor del artículo 893 del Código Judicial, que se requiera al **Registro Público de Panamá** que certifique los siguientes aspectos:

1. Si dentro del Manual de Clases Ocupacionales o de Cargos del Registro Público o en la Estructura Organizativa de esa entidad, se encuentra definida el cargo de "Decorador(a) de Interiores", y en caso afirmativo, que se sirva indicar el perfil que corresponde al mismo, incluyendo el resumen de tareas, descripción del trabajo, naturaleza de las tareas, experiencia laboral previa, educación formal y no formal necesaria, así

como los conocimientos necesarios, condición personal y otros requisitos necesarios.

2. Si dentro del Manual de Clases Ocupacionales o de Cargos del Registro Público o en la Estructura Organizativa de esa entidad, se encuentra definida el cargo de “Analista de Sistemas Informáticos”, y en caso afirmativo, que se sirva indicar el perfil que corresponde al mismo, incluyendo el resumen de tareas, descripción del trabajo, naturaleza de las tareas, experiencia laboral previa, educación formal y no formal necesaria, así como los conocimientos necesarios, condición personal y otros requisitos necesarios.
3. Si la señora **Itzel Magaly García Cornejo** cumplía con los requisitos y perfil necesarios para el cargo de “Analista de Sistemas de Métodos Informáticos”, de acuerdo al Manual de Clases Ocupacionales o de Cargos del Registro Público o en la Estructura Organizativa de esa entidad.
4. Si dentro del Manual de Clases Ocupacionales o de Cargos del Registro Público o en la Estructura Organizativa de esa entidad, existe algún cargo que tenga entre sus funciones, el desempeño de decoración y mantenimiento de obras. En caso afirmativo, sírvase indicar cuál es dicho cargo o puesto, y que perfil se requiere para desempeñar el mismo.

Mediante Nota OIRH-DG-022-2018 de 20 de febrero de 2018, el Director General del **Registro Público de Panamá** informó formalmente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

1. En el Manual de Clases Ocupacionales, no se encuentra definido el cargo de “Decorador(a) de Interiores”.

2. El cargo de “Analista de Sistemas y Métodos Informáticos” si existe en la Estructura Organizativa de la institución, y sus tareas consisten en realizar trabajos de investigación, análisis, codificación y diseño de programas y sistemas informáticos para el uso de la institución. El trabajo a realizar consiste en:
- a. Analizar, diseñar procedimientos, normas, metodología de sistemas y otros requeridos para el desarrollo de sistemas computacionales.
 - b. Analizar y documentar la definición de los programas de computación asignados.
 - c. Analizar problemas e investigar los sistemas nuevos, para implementar en la institución
 - d. Estudiar todos los sistemas nuevos que salen del mercado, definiendo y recomendando aquellos que pueden ser incorporados a la institución.
 - e. Realizar ensayos prácticos para determinar la corrección de sistemas informáticos en estudio y efectuar los ajustes necesarios.
 - f. Desarrolla la metodología necesaria para manejar el buen funcionamiento de los sistemas informáticos.
 - g. Elaborar manuales de procedimientos, operaciones, formularios, gráficas de trabajo, flujogramas y otros.
 - h. Realizar pruebas de los programas elaborados a fin de comprobar el funcionamiento de los mismos, según procedimientos vigentes.
-

- i. Resolver consultas técnicas a funcionarios y directivos sobre los sistemas informáticos.
- j. Elaborar propuestas de reorganización de los métodos y procesos de trabajo que se realizan en el puesto que ocupa.
- k. Preparar en coordinación con analistas de sistemas de menor nivel, programadores y otros funcionarios, la planificación de objetivos y requisitos que deben obtenerse por medio de diseños de sistemas electrónicos.
- l. Elaborar propuestas de reorganización de los métodos y procesos de trabajo que se utilizan en el puesto que ocupa.

En cuanto a la educación formal necesaria, se requiere para ejercer el cargo de Analista de Sistemas y Métodos Informáticos, tener título universitario de Licenciatura en Ingeniería de Sistemas de Información, Ingeniería de Sistemas de Informática, Licenciatura en Tecnología, Programación y Análisis de Sistemas o carreras afines.

- 3. De acuerdo a la prueba de informe incorporada a los presentes autos, se determinó que **Itzel Magaly García Cornejo no cumplía con los requisitos y perfil necesarios para el cargo de “Analista de Sistemas de Métodos Informáticos”**.
- 4. De acuerdo al Manual Institucional de Clases Ocupacionales el cargo de decoración o mantenimiento de obras lo puede llevar a cabo un arquitecto, ya que el diseñador de interiores es lo suficientemente calificado para decorar el espacio sin tener que contar con un decorador (Cfr. fojas 64 a 67 del expediente judicial).

Observamos que la actora no realizó mayor esfuerzo en demostrar fácticamente, a través de los diversos medios de prueba que la ley les concede,

los presupuestos que sustentan las pretensiones contenidas en el libelo de la demanda correspondiente.

En tal sentido, el demandante no ha logrado acreditar en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción *sub iudice* (bajo estudio) la presunta ilegalidad del acto administrativo objeto de la presente censura, toda vez que no ha acreditado que la misma sea funcionaria de carrera administrativa; además de ocupar un cargo público que de acuerdo a Manual Institucional de Clases de Cargos del Registro Público, no existe en el Registro Público de Panamá, de igual forma, la misma no cumplía con los requisitos para ocupar el cargo de Analista de Sistema de Métodos Informáticos, en el cual estaba nombrada, con funciones de decoradora de interiores.

Así pues, de las constancias procesales, se desprende que las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada ni científica lo señalado por Itzel Magaly García Cornejo, en sustento de sus pretensiones, de ahí que esta Procuraduría estima que el actora no asumió en forma adecuada la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen

el supuesto de hecho de las normas que le son favorables... (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En razón de los elementos probatorios incorporados en el presente expediente judicial, consideramos que no le asiste razón alguna a la demandante **Itzel Magaly García Cornejo**, en cuanto a las pretensiones solicitadas en el libelo de la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, toda vez que la actuación del **Registro Público de Panamá a través del Acto Administrativo contenido en el el Resuelto 166-2017 de 3 de marzo de 2017, está plenamente justificado, razonado, sustentado y ajustado a Derecho.**

En razón de las consideraciones expuestas, de acuerdo a las constancias procesales acreditadas en autos, reiteramos la petición formulada en la Vista 1434 de 30 de octubre de 2017, en donde solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados, que al valorar las constancias procesales que obran en autos, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto 166-2017 de 3 de**

marzo de 2017, emitido por el Director General del Registro Público de Panamá, el acto, así como el respectivo acto confirmatorio, y en consecuencia, se denieguen todas las pretensiones de la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 413-17