



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de abril de 2018.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Miriam del Carmen Cabrera**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, su acto confirmatorio y que 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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 126, 148, 156 y 157, del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 23 de 2017, los cuales, en su orden, regulan los derechos y deberes de los funcionarios públicos; además, el establecimiento de un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencias, los procedimientos y a las reglas aplicables a los mencionados funcionarios (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

B. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de de 31 de julio de 2000. "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales". Los que, en su orden, se refiere a los principios que componen el procedimiento administrativo general, en todas las entidades públicas, y lo relativo a la motivación de actos administrativos, que afectan derechos subjetivos (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, por medio del cual "Se reglamenta la Ley 9 del 20 de junio 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa" los que se refieren al hecho que la sanción disciplinaria deberá ser el resultado de un procedimiento disciplinario, y a los casos en los cuales no se aplicaran las sanciones disciplinarias (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

D. El artículo 88, el literal “d” del artículo 98 y el artículo 102, del Resuelto 351-R-80, del 28 de noviembre de 2012, que deroga el Resuelto 1008 del 10 de octubre de 2001 y adopta el Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Gobierno, los que se refieren a la destitución como medida disciplinaria, las sanciones disciplinarias y a la tipificación de las faltas disciplinarias (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno, mediante el cual se destituyó a **Miriam del Carmen Cabrera Valencia** del cargo de Custodio de Menores I (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de Resolución 136-R-94 de fecha de 5 de diciembre de 2017, por el Ministro de Gobierno, encargado, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 7 de diciembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 7 de febrero de 2018, **Miriam del Carmen Cabrera Valencia**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, acusado de ilegal y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 3-17 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que su mandante gozaba de estabilidad laboral, debido la relación jurídica que tenía con la entidad demandada, al tener una condición de trabajadora permanente, por lo que no podía ser destituida, sin que mediara alguna causa justificada prevista en la Ley, previamente demostrada en un proceso disciplinario que hubiese cumplido con todas las garantías y el debido proceso (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Agrega, que las imputaciones que le hicieron a **Miriam del Carmen Cabrera**, en el acto administrativo demandado para destituirlo, son falsas y solo fue un mero argumento sin fundamento, para justificar una destitución que aplica para personal de confianza, categoría que no ostentaba la demandante (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Por otro lado, señala que el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, infringe las normas de la Ley 9 de 1994, ya que la autoridad nominadora no realizó ninguna investigación y, en consecuencia, la demandante no se le dio la oportunidad de defenderse, presentar descargos y pruebas en contrario. Igualmente indica que se le trató como una trabajadora de libre nombramiento y remoción.

Al respecto, las normas invocadas en la demanda se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, en cuanto a que se debió realizar un proceso disciplinario para la destitución de la demandante, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Miriam del Carmen Cabrera**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Miriam del Carmen Cabrera** a la institución fue de forma discrecional; por

consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio de Gobierno no era de carrera**, de ahí que se dejara sin efecto su nombramiento por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la institución demandada en la Nota DAJTL-MG-001804-18 del 1 de marzo de 2018 (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

En ese sentido, y tal como se observa en el expediente que ocupa nuestra atención, el acto acusado de ilegal se sustenta en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción de la demandante al no estar incluida en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al respecto los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que disponga una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En relación con lo anterior, el Texto Único de Ley 9 de 1994, aclara en su artículo 2, como deben ser entendidos los términos utilizados en dicha Ley y, en ese sentido, advierte sobre el concepto de **servidor público**, y sus distintas clasificaciones, 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:

...

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.

...

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.

...

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..."

De lo antes expuesto, queda claro que contrario a lo indicado por la recurrente el hecho que la actora hubiese tenido una condición de permanente, tal circunstancia no le brinda estabilidad laboral; sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

"Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter 'permanente', implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o

sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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.

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Miriam del Carmen Cabrera**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria adscrita a la carrera administrativa al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora, en este caso el Ministerio de Gobierno, en ejercicio de su facultad discrecional.

Por otro lado, la institución demandada para proceder con la remoción de la actora, no necesitaba invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Miriam del Carmen Cabrera** deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole hacer uso del recurso que le corresponden por ley.

En este escenario, se desprende con facilidad que la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la administración, y no se requerirá de un procedimiento administrativo sancionador, aunque la demandante tenga un

nombramiento permanente; puesto que, dicho nombramiento, tal como ha indicado la Sala, no es sinónimo de derecho de estabilidad.

En un caso similar la Sala Tercera en Sentencia de **6 de enero de 2017**, determinó lo siguiente:

“La Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones que los nombramientos son un acto condición que se encuentran sometidos a una relación de derecho público, razón por la cual el señor..., al momento de su destitución no estaba amparado por la estabilidad en el cargo, condición que se adquiere por estar incorporado a una carrera especial o a la carrera administrativa, por lo que la autoridad nominadora tiene toda la facultad discrecional para proceder a la destitución del cargo.

Por otro lado, debemos señalar que tampoco se aportó prueba alguna que corrobore que la demandante ingresó al régimen de Carrera Administrativa a través de concurso o méritos.

...

En base a lo expuesto, conceptuamos que la remoción de la demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trata de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

...

En ese sentido, la Sala advierte que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite el ingreso a la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de un proceso de selección o un concurso de méritos. Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción,

pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.

En razón de lo antes expuesto, lo procedente es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución e (sic), es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución de la Autoridad de Aduanas.”

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

A. Aducimos Pruebas:

Se aduce como prueba documental, el expediente administrativo de personal.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General