

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 575

Panamá, 01 de junio de 2016

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en representación de **Ernesto González Sánchez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 556 de 14 de septiembre de 2015, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, el 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega (Cfr. foja sin foliar del expediente administrativo, que podría ser la foja 9).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 y su reverso del expediente judicial).

**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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20 - 21 y su reverso del expediente judicial).

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

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

**Décimo Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. reverso de la foja 21 del expediente judicial).

**Décimo Segundo:** 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.

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

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

**A.** El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establece que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera pública, gozarán de estabilidad laboral en el cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista en la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

**B.** El numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, el cual señala que le corresponde al Presidente de la República como autoridad suprema administrativa: remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordenó la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los que, en su orden, guardan relación con: la definición de servidores públicos de libre nombramiento y remoción; las causas por las cuales el funcionario quedará retirado de la Administración Pública; la formulación de cargos por escrito; y la decisión de la autoridad nominadora, luego de concluida una investigación disciplinaria (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial);

**D.** Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que se refieren, respectivamente, a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y a la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial); y

**E.** Los artículos 88 y 98 (literal d) del Reglamento Interno del Ministerio de Obras Públicas, adoptado mediante la Resolución 187-05 de 6 de mayo de 2005, en los que se establece la destitución como medida de sanción disciplinaria (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente administrativo).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Conforme puede apreciar este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal 556 de 14 de septiembre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ernesto González Sánchez** del cargo de Agente de Seguridad I que ocupaba en esa institución (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el afectado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 198 de 2 de noviembre de 2015, que mantuvo en todas sus partes el contenido de la decisión recurrida y que fue notificado el 19 de noviembre de 2015 (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, el recurrente ha promovido ante la Sala Tercera el 19 de enero de 2016, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento del cargo que ocupaba en el Ministerio de Obras Públicas, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que

lo reintegre a su puesto de trabajo, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo hasta que se haga efectivo el reintegro (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado se expidió sin causal alguna, pues, su representado poseía más de cuatro (4) años de antigüedad en el ejercicio de su cargo y que no reúne las condiciones para ser considerado como funcionario de libre nombramiento y remoción, adicional a que **Ernesto González Sánchez** no incurrió en una causal que ameritara su remoción; no se le formularon cargos; y que no fue amonestado ni sancionado de manera previa. También aduce, que se le despidió sin tener un fundamento legal o reglamentario para ello (Cfr. fojas 7 a 15 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el ex servidor público, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra del Decreto de Personal 556 de 14 de septiembre de 2014, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Según observa este Despacho, en el expediente administrativo consta el acta en el cual **Ernesto González** ocupaba el cargo de Agente de Seguridad I en el Ministerio de Obras Públicas, en la Sección de Almacenes en la Región Occidental de Bocas del Toro – Changuinola, desde el 4 de abril de 2011 (Cfr. foja sin foliar del expediente administrativo).

Dentro de este contexto, resulta imperativo tener presente que en el caso en estudio el Decreto de Personal 556 de 14 de septiembre de 2015, expresamente indica, que el Presidente de la República en uso de sus facultades legales, decreta dejar sin efecto el nombramiento de **Ernesto González Sánchez**, invocando como fundamento jurídico, el artículo 629, numeral 18, del Código Administrativo (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Al referirnos al sentido y al alcance de esta norma legal, es evidente que **todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa, son de libre nombramiento y remoción**; fundamento en el que el Señor Presidente de la República, con el refrendo del señor Ministro de Obras Públicas, ejerció la facultad conferida por la Ley.

El ejercicio de la potestad que el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de 29 de diciembre de 2009, en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

“Con relación al numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, relativos a las atribuciones del Presidente de la República, debe ser desestimada toda vez que las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del Ramo, en este caso con el Ministro de Economía y Finanzas, se encuentra señalada en el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Política.

En ese sentido, el precitado artículo lo faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación, razón por la cual se constituyen en la autoridad nominadora a la que le compete no sólo su nombramiento, sino también su destitución, según lo que dispone el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que dice:

‘Artículo 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

1. ...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.’

En atención a lo dispuesto en las citadas normas, el Presidente de la República con el Ministro de Economía y Finanzas tenían competencia plena para expedir el Decreto de Personal N° 44 de 21 de abril de 2008, por medio del cual se dispuso dejar sin efecto el nombramiento de la señora... del cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos que ocupaba en dicho Ministerio.

Esta Superioridad ha sostenido en situaciones como las que nos ocupa, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo del señor Ministro de Economía y Finanzas ejerció la facultad conferida por la Constitución Política.

En ese sentido, como hemos señalado en líneas anteriores, la señora... **no gozaba de estabilidad en su cargo, ya que no logró demostrar en el expediente que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de mérito que es lo que otorgaría estabilidad en su cargo** por ser funcionario de carrera. De manera pues, que al haber sido nombrada libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora el libre nombramiento y remoción de sus miembros.

De allí entonces, que este Tribunal es del criterio que no se ha demostrado tampoco la violación de la norma invocada.” (Lo destacado es nuestro).

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente referirnos al informe de conducta, el cual el Ministerio de Obras Públicas, sustenta sus declaraciones de la siguiente manera: *“Es dable anotar que dentro del presente proceso administrativo todo lo actuado por el **Ministerio de Obras Públicas**, ha sido apegado a derecho y en estricto cumplimiento a la Constitución y la Ley; y respetando, en todo momento, el ‘Principio del debido Proceso’. La desvinculación del señor González Sánchez fue fundamentada en el numeral 18 del Artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa a remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción”* (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En esta línea de pensamiento, podemos indicar que para proceder con la remoción del ex servidor público no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar ningún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarlo 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 **Ernesto González** 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 al accionante hacer uso de todos sus derechos que le corresponden por ley.

Lo anterior demuestra que, para la disposición de los cargos ocupados por servidores públicos en funciones sujetas al libre nombramiento y remoción, no es necesario que sea motivada o fundamentada en alguna causal disciplinaria, previo la aplicación de los trámites del debido proceso, con las garantías procesales que gozan aquellos agentes públicos amparados por una Ley de carrera o especial que les asegure el derecho de estabilidad. Dicho de otra forma, cuando un servidor del Estado en funciones no es regido por un sistema de carrera administrativa que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, que le conceda estabilidad, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionado.

En igual sentido, debemos observar que al demandante no le eran aplicables las normas que dice vulneradas, y que están relacionadas con el procedimiento disciplinario contenido en los artículos 88 y 98 del Reglamento Interno de la institución, adoptado por medio de la Resolución 187-05 de 6 de mayo de 2005; por consiguiente, se dio el estricto cumplimiento de las garantías procesales establecidas en la Ley 38 de 2000, donde **Ernesto González**, haciendo uso de su defensa ante la autoridad, interpuso los recursos correspondientes (Cfr. fojas 3-21 del expediente judicial).

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 de **González Sánchez**, 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 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 556 de 14 de septiembre de 2015**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del accionante.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en ese Tribunal.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 45-16



