

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 776

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Sergio E. Arosemena Pérez, actuando en nombre y representación de **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, emitida por el **Administrador de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

Señor 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 40 y reverso del expediente judicial).

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 49 del expediente judicial).

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 consta; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No consta; por tanto, se niega.

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

Décimo Quinto: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

Décimo Séptimo: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34, 48, 52 (numerales 1 y 4) y 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, normas que se refieren, respectivamente, a los principios que informan al procedimiento administrativo general; el impedimento que tienen las entidades públicas en el sentido de no iniciar ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya una decisión que le sirva de fundamento jurídico; los vicios de nulidad absoluta en los que puede incurrir la autoridad al emitir un acto administrativo; y la motivación de los actos que afecten un derecho subjetivo y los que resuelvan recursos (Cfr. fs. 6 a 12 del expediente judicial); y

B. El artículo 95 del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante la Resolución DS-AL-013 de 8 de

noviembre de 2000, el cual contempla los derechos que ostentan los servidores públicos de esa institución (Cfr. foja 13-14 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo a las constancias procesales, **Lisbeth Yanira Morales de Matos** fue destituida mediante la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, expedida por el Administrador Nacional de Ingresos Públicos, del cargo de Jefa de la Oficina de Planificación y Proyectos, que ocupaba en esa institución (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la afectada interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido por el mismo servidor público, el 19 de agosto de 2014, cuando expidió la Resolución Administrativa 207, en la que mantuvo en todas sus partes su actuación anterior, la cual fue notificada el **29 de agosto de 2014**, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 41 y reverso del expediente judicial).

Producto de estas decisiones, el **29 de octubre de 2014**, la actora a través de su apoderado judicial presentó ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se le destituyó del cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, así como su acto confirmatorio y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago retroactivo de los salarios que dejó de percibir desde su remoción; al igual que las vacaciones vencidas y las proporcionales (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Lisbeth Yanira Morales de Matos** manifiesta que el acto de destitución no hace referencia

expresa de la falta que dio origen a la pérdida de confianza, máxime si era una funcionaria de más de trece (13) años de servicios ininterrumpidos en esa entidad (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Finalmente, señala la actora que la institución demandada expidió dos (2) actos administrativos; es decir, el Resuelto 056 de 7 de agosto de 2014, que la declara insubsistente del cargo que ocupaba, y la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014, que la remueve y desvincula del cargo; lo que, a su juicio, constituye un doble juzgamiento por haber sido sancionada dos (2) veces por un mismo hecho (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Debido a la íntima relación que se observa entre los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo acusado, esta Procuraduría procede a darle contestación a los mismos de manera conjunta, señalando en ese sentido que no le asiste la razón a la actora cuando manifiesta que la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014 es ilegal, puesto que las constancias que reposan en auto, entre éstas, el acto objeto de reparo, demuestran que la destitución de **Lisbeth Yanira Morales de Matos** está basada en la **facultad discrecional de la cual goza el Administrador Nacional de Ingresos Públicos para nombrar y remover libremente** a quienes carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; **condición en la que se ubicaba la ahora recurrente** en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos.

Al respecto, el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 24 de 8 de abril de 2013, establece lo siguiente:

“Artículo 5: Son funciones de la Administración Nacional de Ingresos Públicos a Nivel Central, las siguientes:

...

3. Administrar los recursos humanos, **ejercer la facultad de nombrar y destituir a**

los servidores públicos de la Autoridad, establecer los horarios de las jornadas laborales, definir las obligaciones internas de sus áreas y dependencias en general y aprobar la política laboral y las remuneraciones del personal de la Administración.”

Por lo anterior, se estima que, para proceder con la remoción de **Lisbeth Yanira Morales de Matos,** no era necesario 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 así la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración.

No obstante, se advierte que, en aras de preservar el principio del debido proceso legal, el Administrador Nacional invocó como causal de despido la pérdida de confianza, debido a que el cargo que ocupaba la actora era el de Jefa de la Oficina de Planificación y Proyectos, posición que se encuentra adscrita al Despacho de la máxima autoridad de esa entidad pública; por lo que, **conforme dispone el artículo 2 del Texto Único que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994,** en estos casos, no es necesaria la aplicación del **procedimiento especial para la destitución;** de ahí, que dicho funcionario podía prescindir de sus servicios sin que ésta hubiese infringido el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos de la institución. Dicha norma es del siguiente tenor literal:

“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 este fundado en la confianza de sus superiores y que a la perdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.**" (El destacado es nuestro).

Lo relativo al cargo de confianza y a la facultad de la autoridad nominadora para disponer discrecionalmente sobre la remoción del servidor público que lo ocupa, ha sido interpretado por ese Tribunal en Sentencia de 31 de julio de 1995, al decidir un proceso de naturaleza similar al que ahora nos ocupa:

"Frente a lo señalado por el demandante, es importante señalar que el educador... no tiene estabilidad en el cargo de Subdirector Provincial, como bien lo señaló el Ministro de Educación en su momento, de que esos cargos son de libre nombramiento y remoción, **por tratarse de puestos de confianza y de colaboración para con la autoridad máxima de esa institución gubernamental.**

Lo expuesto en líneas anteriores no niega la estabilidad del profesor ... como docente y funcionario en el Ministerio de Educación; sin embargo el hecho de que ciertos empleados administrativos gocen de estabilidad en el puesto, situación que limita traslados y despidos, es debido a que los cargos que ocupan han sido conferidos ya sea por medio de concursos, por el tiempo de servicio en la institución, o porque simplemente no son posiciones de confianza en relación a la gestión del Ministro de Educación.

En el expediente no consta prueba alguna que el precitado educador haya obtenido por medio de concurso, el cargo de Subdirector Provincial de Educación...

Evidentemente, los hechos señalan que el profesor... no tiene estabilidad en el cargo directivo antes descrito, por lo que no prospera el cargo endilgado..." (El destacado es de la Procuraduría).

Por otra parte, se observa que en el presente proceso la recurrente **no ha demostrado su condición de inamovilidad**, puesto que su demanda no ha sido acompañada de ningún documento que acredite que el cargo que venía ocupando en la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, lo hubiera obtenido a través de un concurso o selección basado en el sistema de méritos y que, como producto de ello, tuviera los derechos y prerrogativas que la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ordenada sistemáticamente por el Texto Único de 29 de agosto de 2008, le reconoce a aquellos funcionarios amparados por la Carrera Administrativa; razón por la que, al no ostentar dicha categoría, su nombramiento estaba sujeto al criterio discrecional de la autoridad nominadora, conforme lo ha señalado la Sala Tercera en Sentencia de 30 de diciembre de 2011, dictada al pronunciarse en torno a una controversia similar a la que nos ocupa. Veamos:

“La Sala coincide con el Procurador de la Administración, cuando asevera que **la actora no acreditó haber ingresado a prestar servicios en la institución a través de un concurso o selección por el sistema de méritos, de modo que su destitución se llevó a cabo con fundamento en la facultad discrecional que posee la autoridad nominadora** de conformidad a lo dispuesto en el Decreto de Gabinete N°224 de 16 de julio de 1969, ‘Por la cual se dicta Legislación relativa al Ley Orgánica de la Lotería Nacional de Beneficencia’, publicado en la Gaceta Oficial N° 16429 de 21 de agosto de 1969.

Al encontrarse quien recurre en esta situación, no le son aplicables disposiciones legales y reglamentarias que amparan a funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, de modo que su remoción queda a discreción de la autoridad nominadora, tal como se dio en este caso.” (El destacado de este Despacho).

En adición, debemos destacar que en el caso bajo estudio la entidad cumplió con el principio del debido proceso legal, puesto que la resolución administrativa recurrida fue notificada personalmente a **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, lo que le permitió ejercer su derecho de defensa, mediante el uso del

correspondiente recurso de reconsideración en contra del acto acusado de ilegal y, que una vez agotada la vía gubernativa, pudiese acudir ante ese Tribunal para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa nuestra atención; de tal suerte que carecen de sustento jurídico los cargos de infracción hechos por la actora en contra de los artículos 34, 48, 52 (numerales 1 y 4), el artículo 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 2000; y el artículo 95 del Reglamento interno del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000.

En cuanto al alegado doble juzgamiento producto de la emisión de dos (2) actos administrativos de la misma naturaleza, este Despacho es de opinión que dicho cargo de infracción no puede ser objeto de análisis toda vez que el apoderado judicial de la recurrente no aportó ningún documento, debidamente autenticado conforme lo exige el artículo 833 del Código Judicial, para que así esta Procuraduría pudiese verificar la certeza del hecho que alega; por lo tanto, este cargo debe ser desestimado por el Tribunal.

Respecto a la solicitud que hace la demandante, en torno al pago retroactivo de los salarios caídos, se estima que el mismo no resulta viable jurídicamente; ya que para que ese derecho pueda ser reconocido a favor de **Lisbeth Yanira Morales de Matos**, es necesario que éste haya sido contemplado expresamente en la Ley que rige a los servidores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 191 de 7 de agosto de 2014**, emitida por la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, y en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

A. Se objetan las pruebas que aparecen a fojas 20, 21,22, 23-24, 25-26 del expediente judicial, debido a que las mismas no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. Se **aduce** el expediente administrativo relativo al caso que nos ocupa, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 638-14