

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1104

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de junio de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Omar Armando Williams Jiménez, actuando en nombre y representación de **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.11 de 17 de febrero de 2022, emitida por el **Registro Público de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 460582022.

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. foja 28 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.

Sexto (sic): 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. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

B. Los siguientes artículos del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018:

b.1. El artículo 2 (numerales 4, 46 y 47) que contiene la definición de acoso laboral; servidores públicos de Carrera Administrativa; y servidores públicos que no son de carrera (Cfr. fojas 15-22 del expediente judicial);

b.2. El artículo 5, que dispone que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados (Cfr. fojas 21-22 y 23-24 del expediente judicial);

b.3. El artículo 6, que en realidad corresponde al artículo 161, que señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial); y

C. El artículo 3 (numeral 1) del Reglamento Interno del Registro Público de Panamá, adoptado mediante la Resolución de Junta Directiva No.157 de 25 de febrero de 2010, que establece el campo de aplicación del mismo (Cfr. fojas 24-25 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 la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se observa que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa No.11 de 17 de febrero de 2022, emitida por el Director General del Registro Público de Panamá, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, del puesto de Oficinista I bajo el cargo de Secretaria en la Sección de Protocolo Notariales de la Dirección de Archivo Nacional de esa entidad (Cfr. foja 28 y reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con lo anterior, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por conducto de la Resolución Administrativa OIRH-DG-22-2022 de 15 de marzo de 2022, que mantuvo en todas sus partes el acto original, agotándose la vía

gubernativa, pronunciamiento que le fue notificado a la accionante el 24 de marzo del año que decurre (Cfr. fojas 29-37 del expediente judicial).

El 9 de mayo de 2022, **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa objeto de reparo, así como su acto confirmatorio; que su representada sea reintegrada al cargo que ocupaba en el Registro Público de Panamá y, por ende, se ordene el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de **Ramírez de Tillery**, considera a su juicio, que para desvincular a su mandante se le debió instaurar un proceso disciplinario; y que la misma tenía la condición de permanente, ya que contaba con diez (10) años y seis (6) meses de laborar en la institución (Cfr. fojas 13, 22 y 24 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según consta en autos, **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery no era una servidora de carrera, sino de libre nombramiento y remoción**; ya que no estaba incorporada, mediante el sistema de méritos a una Carrera Pública, ni había accedido al cargo del cual fue desvinculada por medio de un concurso, por lo que **no gozaba de estabilidad en su puesto de trabajo**, como erróneamente afirma su apoderado judicial; criterio que, en nuestra opinión, se corrobora ante la **ausencia de pruebas que demuestren su incorporación a un régimen especial o su ingreso a la entidad demandada mediante un concurso o sistema de méritos**.

Visto lo anterior, la recurrente estaba sujeta, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la **potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso, el titular de la entidad, por lo que su remoción podía darse con fundamento en las facultades legales que ese servidor posee para adoptar este tipo de decisiones, según lo dispone el **numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999**, el cual lo autoriza para *“nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover*

el personal subalterno, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia.”

(Cfr. páginas 6-7 de la Gaceta Oficial número 23,709 de 11 de enero de 1999).

Contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de la demandante, estimamos pertinente anotar que de acuerdo con lo que ha sido expresado en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, la potestad discrecional de la autoridad nominadora es la que le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, **sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**. Éste fue el criterio sustentado por el referido Tribunal en la Sentencia de 19 de febrero de 2015; resolución que en lo pertinente indica:

“En cuanto a la infracción del artículo 25 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, consideramos que no se evidencia infracción alguna por parte del acto impugnado, toda vez que, la declaración de insubsistencia del cargo del demandante se da a raíz de que el mismo es un funcionario de libre nombramiento y remoción, tal como se señala en el acto impugnado, por tanto, ha sido criterio reiterado de esta Sala, que **todo funcionario que sea de libre nombramiento y remoción queda sujeto a la facultad discrecional de remoción del cargo de la autoridad nominadora, sin necesidad de que se le siga proceso disciplinario alguno...**”
(Lo resaltado es de este Despacho).

En esa línea de pensamiento, también nos permitimos transcribir la parte medular del Auto de 14 de noviembre de 2018, en el cual la Sala Tercera señaló en cuanto a la **potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción**, lo siguiente:

“...
Esta Corporación de Justicia, considera que **no le asiste la razón al recurrente con respecto a su alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución y al no estar su estabilidad sujeta a la 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...**

Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad

nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...

...

Por último, debemos recordar que en lo referente a los actos expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.

...

En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre que dicha resolución es ilegal." (Énfasis suplido).

Así mismo, debemos señalar que de acuerdo a la jurisprudencia emanada del Tribunal, la desvinculación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, sustentada en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, se entiende enmarcada en el debido proceso legal, siempre que la entidad cumpla con el **deber de notificar a la persona afectada sobre la decisión emitida; indicándole, además, el o los recursos que proceden en contra de la misma y el término que tiene para interponerlos;** presupuestos que configuran el denominado **principio de publicidad de los actos administrativos** y que fueron correctamente cumplidos por el Registro Público de Panamá al expedir la Resolución Administrativa No.11 de 17 de febrero de 2022, objeto de controversia; y la Resolución Administrativa OIRH-DG-22-2022 de 15 de marzo de 2022, confirmatoria de aquella; **los cuales, contrario a lo argumentado por el abogado de la recurrente, están debidamente motivados** (Cfr. fojas 28 y reverso y 29-37 del expediente judicial).

En este escenario, vale la pena mencionar que dicha jurisprudencia, plantea sin lugar a duda, que la Administración también debe cumplir con el principio de contradicción, como garantía del ejercicio del **derecho de defensa**, de tal suerte que se le permita a quien recurra, impugnar, a través de los recursos procedentes, las decisiones emitidas, lo que claramente puede observarse en el caso

bajo examen, cuando **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery** interpuso el recurso de reconsideración **que al ser decidido en tiempo oportuno le permitió acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención** (Cfr. fojas 18-26 del antecedente aportado por la recurrente y 29-37 del expediente judicial).

En relación al planteamiento que hace **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, en cuanto a que, era una funcionaria permanente dentro del Registro Público de Panamá, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones "permanencia y estabilidad", sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el que, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos conceptos:

“...
Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter 'permanente' es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley... (Lo destacado es nuestro).

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, estuvo nombrada, con carácter permanente, y tomando en cuenta que se pudiera entender que gozaba de estabilidad por haber laborado en la entidad demandada diez (10) años y seis (6) meses, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que **la actora carecía de estabilidad en el cargo del cual se le dejó sin efecto**; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, ella tenía que haber accedido al mismo a través del **mecanismo de concurso de méritos o en otra forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.**

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera, en la 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 adquiera 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

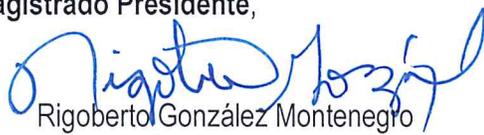
A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los fallos transcritos, se aprecia que si bien **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su desvinculación, 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 el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.11 de 17 de febrero de 2022**, emitida por el Director General del Registro Público de Panamá ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas. Se aduce como prueba de esta Procuraduría, el expediente de personal de **Lelis Ilyana Ramírez de Tillery** que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General