

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1168

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Jorge Jaén Castillo, actuando en nombre y representación de **Irene Inés Abrego Coronado de Corró**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 708 de 22 de mayo de 2020, emitida por la **Procuraduría General de la Nación**, 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 N° 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: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante señala que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Del Texto Único de la Ley N° 9 de 1994:

a.1. El artículo 141 (numerales 15 y 16) (que en realidad equivalen a los numerales 14 y 15 del artículo 146, luego de la última modificación al Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, experimentada a través del Decreto Ejecutivo 696 de 29 de diciembre de 2018), los cuales establecen, la prohibición de despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones a quienes les falten dos (2) años para jubilarse; y la prohibición de violentar las disposiciones contempladas en dicha ley (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

a.2. El artículo 156, que en realidad corresponde al artículo 161 luego de la última modificación al Texto Único de la Ley N° 9 de 1994 (de similar redacción, mas no idéntica), el cual establece que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

a.3. El artículo 158 (que a día de hoy equivale al 163 del mismo cuerpo normativo), el cual nos dice que el documento que señale o certifique la acción de destitución debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido con la destitución (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

B. De la Ley N° 1 de 2009:

b.1. El artículo 1, el cual establece los objetivos de la dicha ley (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

b.2. El artículo 4 (numeral 4), el cual enumera a los funcionarios que no forman parte de la Carrera del Ministerio Público y entre los que se incluye al personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscritos a los servidores que no formen parte de dicha carrera (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

b.3. El artículo 61, el cual indica la forma en cómo se da inicio al proceso de investigación de faltas dentro de un procedimiento disciplinario en el Ministerio Público (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

b.4. El artículo 64, mismo que establece el procedimiento que seguirá el Consejo Disciplinario para la investigación de faltas (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

b.5. El artículo 65, el cual contempla las formas en cómo se aplicarán las sanciones luego de acreditada la falta (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

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

De acuerdo a las constancias que reposan en autos, la **Procuraduría General de la Nación** emitió la Resolución N° 708 de 22 de mayo de 2020, por medio de la cual se removió del cargo de asistente del Procurador, con funciones de Secretario Ejecutivo en la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES) a **Irene Inés Abrego Coronado de Corró** (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución N° 12 de 22 de junio de 2020, expedido por la entidad demandada, misma que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal, y que le fue notificado a la demandante el 7 de julio de 2020 (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 31 de agosto de 2021, **Irene Inés Abrego Coronado de Corró**, actuando por intermedio 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 declaren nulos, por ilegales, la resolución impugnada y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro de ésta al cargo que ocupaba, además del pago de sus salarios caídos, vacaciones, décimo tercer mes y demás prestaciones laborables desde la fecha de su destitución hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que su poderdante ha laborado por los últimos diez (10) años en la administración pública; ejerciendo cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Presidencia y en el Ministerio Público (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Argumentó de igual forma el letrado que la destitución de su patrocinada se dio sin cumplir con el debido proceso ni tampoco con un procedimiento disciplinario

aplicable a los funcionarios de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Concluye el representante judicial de la recurrente por indicar que la destitución se da en abierta violación a la prohibición que tiene el Procurador General de la Nación, como autoridad nominadora, de despedir sin causa justificada a los servidores que les falten dos (2) años para jubilarse, como es el caso de su mandante (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la actora en relación con las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por la demandante, consideramos que la Resolución N° 708 de 22 de mayo de 2020, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, la posición que ocupaba **Irene Inés Abrego Coronado de Corró** era de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, estimamos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución N° 12 de 22 de junio de 2020, es decir, el acto confirmatorio, con respecto a la posición que ocupaba la recurrente:

“Que la resolución objeto del recurso se ajusta a derecho, ya que está sustentada en la facultad discrecional del (a) Procurador (a) General de la Nación, para nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia, conforme lo establece el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial. Aunado a ello, la señora IRENE INÉS ABREGO CORONADO, no ostenta la condición de servidora amparada por la Carrera del Ministerio Público.

...

Que el párrafo final del artículo 4 de la Ley de Carrera del Ministerio Público, distingue de manera específica un catálogo de cargos, que en virtud de su posición de confianza, quedan excluidos del acceso a la carrera, así: ‘En el caso de la Procuraduría General de la Nación, también estarán excluidos de la Carrera el Secretario Administrativo, el Director o la Directora General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Director de Recursos Humanos,

el Jefe de Servicios Generales, el Jefe de Información y Relaciones Públicas, el Jefe de Seguridad, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas y el **Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES)**.

Que la recurrente **IRENE INÉS ABREGO CORONADO**, no formaba parte del Régimen de Carrera del Ministerio Público; por consiguiente, carecía de estabilidad en el cargo que ocupaba Asistente del Procurador, **y que además desempeñaba sus funciones como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES)**, con tan solo 10 meses de labores en la institución, por lo que estaba sujeta, en cuanto a su remoción, a la potestad de la autoridad nominadora a la que se refiere el artículo 4 de la Ley N° 1 de 2009, norma que establece la facultad discrecional del Procurador de la Nación para nombrar y remover a los funcionarios de la institución.

Que en virtud de la categoría de cargos asignada en la Ley Especial de Carrera, la recurrente no puede ampararse en la protección que brinda el numeral 15 del artículo 141 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, cuando dispone que: 'Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo: ... despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa' puesto que ella ostentaba un cargo en calidad de servidora pública de libre nombramiento y remoción..." (La negrita es nuestra y la subraya del documento original) (Cf. fojas 12-13 del expediente judicial)

En esa misma línea, el Informe de Conducta nos ilustra de la siguiente manera en cuanto a la situación que nos ocupa:

"Sin embargo, luego de revisados los argumentos expuestos en la demanda contenciosa que nos ocupa debo indicar que la resolución objeto del recurso se ajusta a derecho, ya que está sustentada en la facultad discrecional del Procurador General de la Nación, para nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia, conforme lo establece el numeral 7 del artículo 378 del Código Judicial. **Aunado a ello, la señora IRENE INÉS ABREGO CORONADO, no ostentaba la condición de servidora amparada por la Carrera del Ministerio Público.**

...

En razón de ello, vemos que la señora **IRENE INÉS ABREGO CORONADO, no formaba parte del Régimen de Carrera del Ministerio Público; por consiguiente, carecía de estabilidad en el cargo que ocupaba como Asistente del Procurador, y que además desempeñaba sus funciones como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES)**, por lo que estaba sujeta, en cuanto a su remoción, a la potestad de la autoridad nominadora a

la que se refiere el artículo 4 de la Ley N° 1 de 2009, norma que establece la facultad discrecional del Procurador de la Nación para nombrar y remover a los funcionarios de esa institución.” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

En efecto, tal como se desprende de los párrafos previamente citados, la demandante ejercía funciones como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), y por lo tanto, en virtud del artículo 4 de la Ley N° 1 de 2009, dicha posición se encuentra excluida de la carrera del Ministerio Público, con lo cual, su cargo quedaba sujeto a la facultad discrecional de la entidad nominadora.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina, en donde, reiteramos, la destitución de **Irene Inés Abrego Coronado de Corró** encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Con respecto al argumento por parte de la actora que el nombramiento en el cargo se había hecho de forma permanente, dicha situación **no le otorgaba la condición de funcionaria de carrera**, por consiguiente, el cargo que ocupaba la ex servidora pública en la institución quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Sobre este tema en particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 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 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que la condición** de servidor público permanente alegada por la demandante, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora para remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no tener condición de servidora de carrera o estar amparada por un fuero que le garantice la estabilidad laboral**, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por la recurrente, de ahí que los cargos de infracción que aduce la ex servidora deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En otro orden de ideas, es pertinente indicar que de las constancias procesales, se desprende que contrario a lo argumentado por la recurrente, respecto a que no podía ser desvinculada por encontrarse dentro del periodo para alcanzar la edad de jubilación establecido en el artículo 141 (numeral 15) Texto Único de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, **Irene Inés Abrego Coronado de Corró no acreditó debidamente y con apego a lo consagrado en la ley, su condición de servidor pública próxima a jubilarse; ya que no consta en autos certificación idónea expedida por la Caja de Seguro Social, en la cual se exprese tal situación; por lo que mal puede alegar la infracción de la citada disposición legal.**

De igual manera, esa Alta Corporación de Justicia se pronunció mediante la Sentencia de 6 de octubre de 2015, en los siguientes términos:

“Para finalizar, esta Magistratura prohíja el criterio sostenido por la Procuraduría al señalar, que la recurrente **no puede ampararse en la protección que brinda el numeral 15, del artículo 141 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa**, cuando dispone que: ‘Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo: ... despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa’, **puesto que ella no ostentaba la categoría de servidora pública en funciones, sino servidora pública de libre nombramiento y remoción.**

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto 002-14 de 8 de enero de 2014, emitido por el Procurador de la Administración, y desestima las pretensiones de la actora.” (Lo resaltado es nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que se estableció de manera precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución. A juicio de este Despacho, la destitución de **Irene Inés Abrego Coronado de Corró** fue legal, y la entidad demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar tal medida.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por el demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° 708 de 22 de mayo de 2020, emitida por la Procuraduría General de la Nación**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas.

A. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 16-17 y 18-19, del expediente judicial por inconducentes, puesto que dichos documentos no guardan relación con el objeto de la presente causa, que es analizar la legalidad del acto acusado, lo cual incumple el artículo 783 del Código Judicial, el cual indica que las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso.

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág. 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

“...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...” (El subrayado es nuestro).

B. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo del accionante, cuyo original reposa en la institución demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Monterregro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 535222020