



**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El Licenciado Ricardo Enrique Jurado Becerra, actuando en nombre y representación de **Arcinda María Jurado Becerra**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 1837 de 3 de agosto de 2021, emitida por el **Procurador General de la Nación**, encargado, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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 artículo 5 (numeral 2) 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 nos consta; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los siguientes artículos de la **Ley 1 de 6 de enero de 2009**, que instituye la Carrera del Ministerio Público, a saber:

a.1. El **artículo 3 (numeral 2)**, que contiene los principios generales sobre los cuales se fundamenta la Carrera del Ministerio Público, entre los cuales se encuentra la estabilidad en el cargo, la cual está condicionada a la competencia, lealtad y moralidad del servicio (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial y página 2 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.2. El **artículo 4**, el cual enumera a los funcionarios que no forman parte de la Carrera del Ministerio Público, entre los que se incluye al personal de secretaría y de servicios inmediatamente adscritos a los servidores que no formen parte de ese régimen (Cfr. fojas 46-47 del expediente judicial y páginas 2-3 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008); y

a.3. El **artículo 6**, que establece la definición de servidores públicos en funciones (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial y página 3 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.4. El **artículo 55 (numeral 2)**, que contiene los derechos de los servidores del Ministerio Público, entre los cuales, está gozar de estabilidad en el cargo, condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en los reglamentos que se dicten en materia de evaluación de

desempeño (Cfr. fojas 48-49 del expediente judicial y página 18 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.5. El **artículo 58**, que establece el propósito del régimen disciplinario (Cfr. foja 49 del expediente judicial y página 21 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.6. El **artículo 59**, que hace mención a la responsabilidad en que incurrirán los servidores del Ministerio Público cuando incurran en alguna de las causales establecidas al efecto (Cfr. fojas 49-50 del expediente judicial y páginas 21-22 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.7. El **artículo 60**, que detalla los tipos de sanciones disciplinarias que se aplicaran de acuerdo con el orden de gravedad de la falta (Cfr. foja 50 del expediente judicial y página 3 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.8. El **artículo 61**, que guarda relación con el inicio del proceso disciplinario (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial y página 22 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.9. El **artículo 62**, que alude al Consejo Disciplinario (Cfr. fojas 51-52 del expediente judicial y página 22 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.10. El **artículo 64**, que desarrolla el procedimiento que deberá seguir el Consejo Disciplinario para la investigación de las faltas (Cfr. fojas 52-53 del expediente judicial y página 23 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.11. El **artículo 65**, que señala la forma cómo serán aplicadas las sanciones disciplinarias (Cfr. fojas 53-54 del expediente judicial y páginas 25-26 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

a.12. El **artículo 70**, que preceptúa las causales de destitución (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial y página 22 de la Gaceta Oficial Digital No. 26200 de 13 de enero de 2008);

B. Los **artículos 44, 51 y 61 del Código Judicial**, los cuales señalan, respectivamente, que los Magistrados y Jueces no serán destituidos de sus cargos, sino en los casos y las formalidades que disponga la ley; que los funcionarios judiciales quedan sujetos por su conducta en el ejercicio de sus funciones a la responsabilidad civil penal y disciplinaria; y que el Estado garantiza a los funcionarios judiciales la plena independencia en su actuación (Cfr. fojas 55-57 del expediente judicial y la Gaceta Oficial N° 24,384 de 10 de septiembre de 2001).

C. El **artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013**, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que en su momento establecía que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera, gozarán de estabilidad laboral (Cfr. fojas 57-58 del expediente judicial y página 63 de la Gaceta Oficial Digital No. 27446-B de 3 de enero de 2014).

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 N° 1837 de 3 de agosto de 2021, emitida por el Procurador General de la Nación, Encargado, a través de la cual se removió a **Arcinda María Jurado Becerra**, del cargo de Fiscal Superior de la Sección de Descarga de la Fiscalía Regional de San Miguelito

que ocupaba en dicha dependencia estatal (Cfr. fojas 26-27 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 No. 23 de 11 de agosto de 2021, que mantuvo en todas sus partes el acto original; pronunciamiento que le fue notificado el 23 de agosto de 2021, agotándose la vía gubernativa (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

En virtud de ello, el 6 de octubre de 2021, **Arcinda María Jurado Becerra**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, misma que fue corregida el 11 de octubre de 2021, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución objeto de reparo, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la **Procuraduría General de la Nación** y, por ende, se ordene el pago de los salarios que haya dejado de percibir desde el 5 de agosto de 2021, hasta el momento en que se ordene su restitución (Cfr. fojas 41 y 58-59 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada de la recurrente manifiesta que, en su opinión, se han conculcado los **artículos 3 (numeral 2), 4, 6, 55 (numeral 2), 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009**, que instituye la Carrera del Ministerio Público, en la medida que **Arcinda María Jurado Becerra** no era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, sino en funciones, pues desde el año 2020, ésta había adquirido el estatus de permanente, lo que le otorgaba estabilidad en el cargo, de allí que estima que su representada sólo podía ser removida de su posición siempre que el Consejo Disciplinario hubiera iniciado un proceso en el cual se le acreditara que la misma había incurrido en alguna

de las causales de destitución y se aplicaran los parámetros establecidos al efecto, de modo que ésta pudiera ejercer su derecho de defensa y se le otorgaran las garantías correspondientes (Cfr. fojas 45-55 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el letrado expone que los **artículos 44, 51 y 61 del Código Judicial** fueron infringidos por la entidad demandada, toda vez que los funcionarios del Ministerio Público están sujetos a la responsabilidad disciplinaria de acuerdo a los principios de la Carrera Judicial, por tanto, considera que no se cumplió con las formalidades y el debido proceso, ni se acreditó falta a la ética o conducta que sustentara la decisión adoptada por el Procurador General de la Nación, Encargado, en consecuencia, se violentaron los derechos adquiridos de **Arcinda María Jurado Becerra** (Cfr. fojas 55-57 del expediente judicial).

Por último, el abogado manifiesta que se ha desatendido lo dispuesto en el **artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013**, puesto que la resolución proferida por el representante del Ministerio Público es contraria al régimen de estabilidad laboral de los servidores públicos establecido por la Ley de Carrera Administrativa, y que debe aplicarse de manera supletoria, y al no hacerlo, incumplió con los principios de legalidad, organización administrativa y el límite de discrecionalidad (Cfr. fojas 57-58 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Arcinda María Jurado Becerra**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, **este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente, por las razones que se expresan a continuación.**

Contrario a lo argumentado por la demandante, consideramos que la Resolución N° 1837 de 3 de agosto de 2021, acusada de ilegal, al igual que su confirmatorio, no infringen las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende del acto impugnado y demás normativa aplicable al caso, la posición que ocupaba **Arcinda María Jurado Becerra** era de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, estimamos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución No. 23 de 11 de agosto de 2021, es decir, el acto confirmatorio, en cuanto a la posición que ocupaba la recurrente:

“Que analizados los argumentos que sirven de sustento al recurso de reconsideración presentado por **ARCINDA MARÍA JURADO**, debo reiterar que su separación del cargo obedeció a la facultad inherente al cargo que actualmente ostento, por ser una entidad nominadora, y por no encontrarse ella en la condición de ser un servidor de carrera del Ministerio Público.”

Que el artículo 348, numeral 7, del Código Judicial establece que el Procurador General de la Nación tiene la atribución especial de nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia, de acuerdo con la Ley de Carrera.

Que el artículo 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, establece los servidores de la Carrera del Ministerio Público, y entre estos, el numeral 4 señala que no forman parte de la Carrera del Ministerio Público ‘el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de la Carrera.’ Estos servidores públicos, como **ARCINDA MARÍA JURADO**, serán de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, en su caso el Procurador General de la Nación.

Que con sustento en nuestro registro de personal **ARCINDA MARÍA JURADO**, en ningún momento formó parte del personal de Carrera del Ministerio Público, y la resolución por la cual es removida del cargo tiene plena validez legal.

Que de acuerdo al régimen de estabilidad en el Servicio Público, orientado por el artículo 305 de la Constitución Política, se instituyen las carreras en la función pública, acorde con el principio de ingreso bajo el sistema de méritos y, al efecto, la Ley 1 del 6 de enero de 2009, instituye lo que corresponde en ese sentido al Ministerio Público, estableciéndose para nuestra Institución un régimen de obtención de estabilidad mediante el concurso respectivo, que no ostentaba **ARCINDA MARÍA JURADO**.

Que, en consecuencia, esta medida de personal es asumida con fundamento en la discrecionalidad que me confiere la Constitución y la Ley, a efecto de procurar el correcto desenvolvimiento de la Institución, en el sentido de buscar que las labores en las agencias que la integran, alcancen niveles de eficiencia y eficacia.

Que la decisión de remoción es asumida dada las necesidades del servicio, indistintamente de los años de labora prestados por el servidor, trayectoria o comportamiento institucional.

Que la recurrente no ha presentado argumentos jurídicos que lleven a variar la resolución impugnada;...” (La negrita es de la cita y la subraya es nuestra) (Cf. fojas 28-29 del expediente judicial).

En esa misma línea, resulta importante transcribir parte primordial del Informe Explicativo de Conducta suscrito por el Procurador General de la Nación, Encargado. Veamos:

“...resulta oportuno acotar que la remoción del cargo de la demandante se fundamentó en la Ley 1 de 6 de enero de 2009 “Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial”, como por lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 348 del Código Judicial.

...

Dentro de este contexto normativo, es dable destacar, que la demandante no ostenta la calidad de servidora de carrera, en la medida que su cargo queda bajo la facultad discrecional de la autoridad nominadora, correspondiendo, en este caso, al Procurador General de la Nación, quien tiene la potestad legal de remover al personal adscrito a su inmediata dependencia, según se desprende del numeral 1 del citado artículo 4, en concordancia con el numeral 4.

...

De acuerdo a nuestro registro de personal consta que **ARCINDA MARÍA JURADO**, no formó parte de un proceso de selección de personal con base en un concurso de méritos, tal como contempla el procedimiento de ingreso a la carrera, establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley 1 de 2009, para acceder al cargo que ocupaba, lo que implica que su nombramiento fue discrecional y, por tanto, no estaba adscrita a la Carrera del Ministerio Público al momento de ser removida, por lo que no contaba con estabilidad laboral.

...

Contrario a lo expuesto por el impugnante, al invocar en el libelo un acto de destitución ilegal en contra de su mandante, al no seguirse el procedimiento disciplinario establecido en la Ley 1 de 6 de enero de 2009, debo resaltar, que el suscrito no destituyó a la prenombrada, pues únicamente dejó sin efecto su nombramiento por tratarse de una servidora de libre nombramiento y remoción, cumpliéndose con las normas legales aplicables a casos como el presente, donde no era esencial para su separación someterlo a un proceso disciplinario, tal cual se contempla en la normativa que nos rige.

...” (La negrita es de la entidad y la subraya de este Despacho) (Cfr. fojas 63-65 del expediente judicial).

En efecto, tal como se desprende de los párrafos previamente citados, **Arcinda María Jurado Becerra ejercía funciones como Fiscal Superior de la Sección de Descarga de la Fiscalía Regional de San Miguelito, y por lo tanto, en virtud del artículo 4 de la Ley 1 de 6 de enero 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 de la posición 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 del correspondiente recurso, como sucedió en la vía gubernativa, en donde, reiteramos, la

remoción de **Arcinda María Jurado Becerra** 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, su posición en la institución quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En este contexto, este Despacho cree conveniente destacar la diferencia que existe entre las expresiones “*permanencia*” y “*estabilidad*”, respecto de las cuales la Sala Tercera se pronunció en la **Resolución de quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)**, en la cual se establece una distinción de estos dos (2) conceptos, en el siguiente tenor:

“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).

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que la condición** de servidora pública permanente alegada por la demandante, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su desvinculación obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora para remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no pertenecer a una carrera**

o estar amparada por un fuero que le garantizara la estabilidad laboral, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por **Arcinda María Jurado Becerra**, de ahí que los cargos de infracción que aduce deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En este contexto, resulta necesario señalar que en el caso bajo examen **Arcinda María Jurado Becerra**, no acreditó en sede administrativa que ingresó a la **Procuraduría General de la Nación** mediante un concurso de méritos ni que haya cumplido con la evaluación de los niveles de conocimiento, experiencias y méritos para el cargo que desempeñaba dentro de la institución, por lo que es válido estimar que tenía la condición de servidor de libre nombramiento y remoción.

Contrario a lo indicado por la demandante, es fácil establecer que la misma fue nombrada en virtud de la facultad discrecional que detenta la autoridad nominadora, sin que se diese el concurso de méritos que exige la Carrera del Ministerio Público; por lo tanto, **Arcinda María Jurado Becerra** no se encontraba amparada por las garantías que se reconoce a quienes pertenecen a ésta, entre ellas la estabilidad en el cargo, tal como lo señalan los **artículo 3 (numeral 2) y artículo 55 (numeral 2)**, de la citada Ley de Carrera del Ministerio Público.

Conforme se desprende de este criterio, la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad, y como ya hemos visto en párrafos precedentes, ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos, es decir, que un funcionario nombrado en una posición “*permanente*” es susceptible de destitución en atención al criterio discrecional de la autoridad nominadora; por esta razón, para proceder a la remoción de **Arcinda María Jurado Becerra** 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 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 la accionante en relación con los artículos 3 (numeral 2), 4, 6, 55 (numeral 2), 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 70 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, y los artículos 44, 51 y 61 del Código Judicial todos relacionados, deben ser descartados.**

En otro orden de ideas, en cuanto a la condición que señala la actora de estar amparada por el **artículo 1 de la Ley 127 de 31 de enero de 2013**, observa esta Procuraduría que si bien **la Ley 1 de 6 de enero de 2009**, que establece la carrera del Ministerio Público, **rige de manera especial a todos los servidores públicos de esa institución**, y que **el artículo 75 de esta última disposición jurídica, dispone que la Ley de Carrera Administrativa será aplicada supletoriamente, lo cierto es que la Ley 127 de 2013, fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, por tanto, la misma no resulta aplicable al presente caso habida cuenta que su remoción se efectuó cuando la misma no se encontraba vigente.**

Este señalamiento ha sido reconocido por la Sala Tercera en la **Resolución de treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)**, en cuya parte medular dice:

“De igual forma, **la Ley 127 de 2013**, que también alega la parte demandante como normativa que le otorga estabilidad en el cargo, por antigüedad en el cargo, **la misma fue derogada con la promulgación de la Ley 23 de 2017, promulgada el día 12 de mayo de 2017, situación que ocurrió antes de la remoción del cargo de la exfuncionaria, por lo que tampoco es aplicable al caso.**

Por lo tanto, **no están llamadas a prosperar la violación invocada** de los artículos 2 de la Ley 24 de 2007

ni del artículo 1 de la Ley 127 de 2013, toda vez que las mismas no se encontraban vigentes al momento de la remoción de la servidora pública demandante, por lo que no son aplicables al presente negocio jurídico.” (La negrilla es nuestra).

En cuanto al reclamo que hace la 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 **Arcinda María Jurado Becerra**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...debemos advertir que, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la **Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.**

En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En último término, debemos indicar 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, por lo que a juicio de este Despacho, la remoción de **Arcinda María Jurado Becerra** 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 ese Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° 1837 de 3 de agosto de 2021, emitida por el Procurador General de la Nación, Encargado**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.


IV. Pruebas.

A. Se **objetan** los documentos contenidos en las **fojas 22, 23 y 31-38 del expediente judicial**, ya que constituyen copias simples que contravienen lo dispuesto en el **artículo 833 del Código Judicial, por lo que son inconducentes.**

B. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente de personal 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

Expediente 970352021