

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 148

Panamá, 17 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

La Licenciada **Ana Carolina Cambra La Duke**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**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:** 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.

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

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

La recurrente manifiesta que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá en concordancia con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977; que desarrollan el principio del debido proceso (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; que señalan los principios rectores de los actos administrativos; que las razones por las que se incurre en vicios de nulidad absoluta; y que toda actuación administrativa deberá ser motivada; y el concepto de acto administrativo (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial);

C. El artículo 158 que en realidad corresponde al 163 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018; que hace referencia a las características que debe cumplir el documento que señale la destitución de un servidor público (Cfr. fojas 6-10 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 con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, **el Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, por el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Ana Carolina Cambra La Duke**, del cargo que ocupaba como Abogada II, en dicha entidad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la **Resolución No. 841 de 24 de mayo de 2021**, por la cual, no se accedió a ese medio de impugnación;

pronunciamiento que le fue notificado a la recurrente el 27 de mayo de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 13 de julio de 2021, la accionante acudió a la Sala Tercera para interponer el proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la demandante sugiere que, el Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021, presenta vicios de nulidad pues, a su juicio, no contiene “*los motivos o las razones que llevaron a la Ministra a tomar dicha decisión*”; que la supuesta falta de motivación del acto impugnado supuso un proceso administrativo arbitrario y violatorio del debido proceso legal, en abierto desconocimiento de la Constitución y las leyes; y que, contraría el derecho a la defensa justa del servidor público que ha sido separado de su cargo (Cfr. fojas 3-7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la letrada con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Ana Carolina Cambra La Duke**, toda vez que, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción; en ese sentido y de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, la desvinculación de la activadora judicial se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Presidente de la República para remover, a los servidores públicos de su elección.

En atención a este hecho y conforme a la lectura de las constancias procesales, podemos inferir que la accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Ana Carolina Cambra La Duke, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera **necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba**; pues, sólo bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para remover a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

De igual modo, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política de la República de Panamá, y el 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, los cuales son del siguiente tenor:

**“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:**

...  
**6. 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.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

**“Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:**

...  
**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción." (Lo destacado corresponde a este Despacho).

**"Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo**, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley" (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Que en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del Presidente de la República y del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro que la remoción de la activadora judicial era viable sin la necesidad de una causal disciplinaria, en apego del principio de estricta legalidad.

En relación con el asunto bajo examen, es importante anotar lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“...  
 • La señora **ANA CAROLINA CAMBRA LA DUKE** no acreditó en su recurso de reconsideración, Certificado de Servidor Público de Carrera Administrativa o de Carrera Diplomática y Consular, por lo que no se ha cumplido con la condición indispensable de reclutamiento o concurso que establece la Ley.

...  
 • La decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora ANA CAROLINA CAMBRA LA DUKE, fue tomada en virtud de la potestad que otorga el Artículo 629 del Código Administrativo al Órgano Ejecutivo, en este caso, formado por el Presidente de la República y por el Ministro de Relaciones Exteriores, de dirigir la acción administrativa, nombrando y removiendo los agentes que estime conveniente...

• El Artículo 794 del Código Administrativo es claro... Es decir, que sólo depende de la voluntad de la Autoridad Nominadora, en este caso del Ministro de Relaciones Exteriores, el nombrar y remover libremente al personal subalterno que no haya ingresado a la Carrera Administrativa o a la Carrera Diplomática y Consular..." (Cfr. fojas 30-31 expediente judicial) (Lo subrayado es de este Despacho).

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que sirvió de fundamento para la desvinculación, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

**44. Servidor público.** Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

**47. Servidores públicos que no son de carrera.** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.” (Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, podemos inferir que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021 y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la accionante arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía la actora dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenecen a ninguna carrera.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“...  
Así las cosas, el accionante con fundamento en los cargos de infracción presentados, alega, la falta de un Procedimiento Disciplinario que diera como resultado su destitución; que el Acto acusado, a su juicio, carece de una parte motiva, incumple con los procedimientos establecidos, y el Debido Proceso.

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor FRANKLIN GORDÓN AGUILAR, se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994...” (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que el Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021, que constituye el acto acusado, y su acto confirmatorio, **establecen de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que, el decreto de personal acusado deviene de ilegal.

En el marco de los hechos que hemos analizado en los párrafos precedentes, se desestima la aseveración de la accionante, en cuanto señala que: *“...aun cuando mi remoción esté sustentada en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad*

*nominadora, la misma debe exponer los motivos de tal decisión y el fundamento legal de la misma*"; toda vez, que en el considerando del acto objeto de controversia, se señala taxativamente que, **Ana Carolina Cambra La Duke**, no poseía estabilidad reconocida por la Ley, pues, su designación en la entidad demandada se sustentó en la facultad atribuida a la autoridad nominadora para decretar nombramientos (Cfr. fojas 2 y 12 del expediente judicial).

Podemos concluir que, a pesar que **Ana Carolina Cambra La Duke**, tenía un nombramiento "permanente" en el Ministerio de Relaciones Exteriores desde el 13 de septiembre de 2017, ésta no gozaba de estabilidad, y en consecuencia **la entidad demandada podía subrogarse la facultad de rescindir el mismo, con sustento en las disposiciones legales enunciadas en el acto acusado, así como en el precitado artículo 794 del Código Administrativo** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

De igual modo, es propicio mencionar que, indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública como permanente, tampoco goza de estabilidad en el cargo; de ahí, que resulte oportuno insertar un extracto de la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por cuyo conducto, la Sala Tercera indicó lo siguiente:

**“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.**

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora,**

ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos 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.” (Lo destacado es de este Despacho).

En otro orden, en cuanto al argumento de la accionante en lo que respecta al artículo 163 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; es propicio aludir que, tal como hemos aclarado en los párrafos precedentes el acto impugnado cumplió con los presupuestos de motivación establecidos en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; pues esta obedece a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, lo que fue debidamente expuesta en el acto acusado; ello, en virtud que la recurrente era una servidora de libre nombramiento y remoción.

En ese sentido, resulta oportuno referirnos al artículo 2 (numeral 16) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, en el cual se desarrolla una serie de términos que deben ser comprendidos al tenor del significado previsto en ese glosario. Veamos el contenido de la norma citada:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...  
**16. Destitución. Es la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público de Carrera Administrativa, por las causales establecidas en el régimen disciplinario o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.**” (Lo destacado es de este Despacho).

En virtud de lo anterior, queda establecido que, **la destitución como sanción aplicable posterior a un proceso disciplinario, está destinada a los servidores públicos amparados por un régimen de Carrera;** y en el caso bajo análisis, no existen elementos de convicción que demuestren que **Ana Carolina Cambra La Duke**, gozaba

de esa prerrogativa y que en consecuencia, debía ser “destituida” con fundamento en causales disciplinarias previstas en alguna Ley.

Así mismo, cabe advertir que, entre el caudal probatorio aportado por la accionante con la presente acción, consta una serie de documentos que no acreditan que haya ingresado a la Carrera Administrativa o a la Carrera Diplomática y Consular, a través de los mecanismos previstos en la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 o la Ley N° 28 de 7 de julio de 1999 respectivamente (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial).

En el marco de lo anterior, consideramos pertinente señalar que, la accionante aportó cinco (5) documentos públicos autenticados, consistentes en: **a)** el Resuelto de Personal No. 2522 de 3 de diciembre de 2014; **b)** el Resuelto de Personal No. 1487 de 24 de diciembre de 2015; **c)** el Resuelto de Personal No. 841 de 28 de junio de 2016; **d)** el Resuelto de Personal No. 1853 de 21 de diciembre de 2016; y **e)** el Decreto de Personal No. 131 de 13 de septiembre de 2017; los que, a nuestro juicio, no corresponden a las certificaciones concernientes a la incorporación en algún régimen de carrera, ni logran refutar la falta de estabilidad en el cargo, que fue advertida por la autoridad nominadora en los considerandos tercero (3) y cuarto (4) del acto acusado (Cfr. fojas 12 y 19-23 del expediente judicial).

Finalmente, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ana Carolina Cambra La Duke**, 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:

**“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política**

**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 los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 41 de 10 de marzo de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas.**

**4.1.** Se **objetan** los documentos visibles de fojas 24-25 del expediente judicial, por dilatorios e ineficaces al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, aunado a que el que se encuentra a foja 25 fue aportado en copia simple, contraviniendo lo normado en el artículo 833 de la referida excerpta legal.

**4.2.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**