

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2028

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 7 de diciembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Jorge Andrés Pérez Sayas, actuando en nombre y representación de **Julissa Ibeth Del Rosario Morán**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 054 de 15 de junio de 2022, emitido por el **Municipio de Arraiján**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.
Expediente 913612022.**

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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 34, 36 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a los principios que deben regir las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica

vigente; y, que los actos que afecten Derechos subjetivos deber estar motivados (Cfr. fojas 7 a 11 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 054 de 15 de junio de 2022, emitido por el Municipio de Arraján, por la cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Julissa Ibeth Del Rosario Morán**, del cargo que ocupaba como Trabajador Local, en dicha entidad (Cfr. foja 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 034-2022 de 28 de junio de 2022, que confirmo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 5 de julio de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de septiembre de 2022, la accionante ha acudido 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 confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el Alcalde del Municipio de Arraján emitió un acto administrativo arbitrario sin que se hubiera establecido una razón justificada y probada que ameritara la desvinculación de la accionante; que se han quebrantado garantías fundamentales como el debido proceso y el principio de estricta legalidad y que fueron violentados todos los Derechos que le asistían a la recurrente (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto de Personal 054 de 15 de junio de 2022, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Julissa Ibeth Del Rosario Morán**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Municipio de Arraiján, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

3.1. Análisis del despacho sobre la desvinculación.

Este Despacho es del criterio que, pese a los argumentos esbozados por el apoderado judicial de la recurrente, en cuanto a señalar que su representada fue destituida sin que mediara proceso disciplinario alguno y sobre la base de un acto administrativo sin motivación; es pertinente indicar que, conforme a la lectura de las constancias procesales, se infiere 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 Municipio de Arraiján (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Julissa Ibeth Del Rosario Morán, 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 de los correspondientes recursos de impugnación, con los que se agotó la vía gubernativa.

De igual manera, 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 243 (numeral 3) de la Constitución Política de la República de Panamá, que señala:

“ARTICULO 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
 2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
 3. Nombrar y **remover a los funcionarios públicos municipales**, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
 4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
 5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.”
- (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En el marco de lo antes descrito, debemos traer a colación el contenido de los artículos 94 y 95 de la Ley 37 de 29 de julio de 2009, que descentraliza la administración pública, reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 94. Los municipios se regirán en materia de recursos humanos por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa, para garantizar los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y sus relaciones con la administración de los Gobiernos Locales, y contarán con un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a estos servidores públicos.

Artículo 95. Los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones serán determinados por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa. Las cesantías y jubilaciones deberán estar de acuerdo con la ley respectiva.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que la accionante haya sido nombrada mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al Municipio de Arraiján; así como tampoco ha

sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Trabajador Local, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparada por un régimen de estabilidad, por lo que, al formar parte de los **servidores públicos que no son de carrera**, su cargo era de libre nombramiento y remoción.

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 9 de 20 de junio de 1994, 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 destacado es de este Despacho).

Podemos concluir, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Personal 054 de 15 de junio de 2022, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente 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 pertenece a ninguna carrera.**

Atendiendo lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** 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 sin la necesidad de una causal disciplinaria, se llevó a cabo, en apego del principio de estricta legalidad; toda vez, que al ostentar **Julissa Ibeth Del Rosario Morán**, un cargo de libre remoción, **no se requería para su desvinculación la concurrencia de determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituyera una violación a sus derechos o al principio del debido proceso;** por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“Precisado lo anterior, **resulta oportuno señalar que, en efecto, a la fecha de dejarse sin efecto el nombramiento de HERRERA VICTORIA, ésta tampoco estaba amparada por el régimen de la carrera administrativa instituido en la Ley 9 de 1994;** producto de un designación por concurso de méritos o ingreso especial. **Siendo esto así, el ejercicio de la facultad estipulada en el artículo 794 del Código Administrativo, resulta conforme a derecho.** El texto de esta norma dice así:

...

Con fundamento en la jurisprudencia citada, reiteramos que **para la remoción de funcionarios de libre nombramiento y remoción no es requisito la realización de un proceso disciplinario;** pues **al no gozar de estabilidad en el cargo, su separación discrecional encuentra asidero jurídico en el artículo 794 del Código de Administrativo.**

Respecto a la motivación del acto impugnado, advertimos que **la autoridad nominadora precisa que HERRERA VICTORIA no ingresa al cargo por concurso de méritos, sino que es funcionaria de libre nombramiento y remoción; y que la acción de personal que suscribe tiene respaldo jurídico** en la facultad consignada en el artículo 44 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, modificada mediante Ley 41 de 1 de diciembre de 2005. **Por tanto, la misma resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso;** sin contravenir, el de buena fe administrativa, cuya transgresión se respalda en su remoción después de haber sido trasladada desde la Autoridad Marítima de Panamá y nombrada en la Defensoría del Pueblo con carácter permanente, mediante Decreto 87 de 18 de julio de 2014.

Expresado lo anterior, **para la Sala resulta relevante el hecho que durante el proceso en la esfera administrativa, la demandante haya ejercido su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso dispuesto en la ley (reconsideración)**, para agotar la vía gubernativa y, se le diera una respuesta motivada, que posteriormente le permite acudir a esta Corporación de Justicia.” (La negrita es de este Despacho).

Como queda visto, la jurisprudencia citada expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior demuestra que la entidad demandada, no actuó al margen del Derecho ni en detrimento del debido proceso administrativo; por el contrario, su decisión estuvo apegada al criterio jurisprudencial de ese Tribunal; y sustentada en el hecho que, en las constancias procesales, no existen elementos de convicción que determinen que **Julissa Ibeth Del Rosario Morán**, ingresó a la entidad demandada bajo un proceso de selección o que estuviera amparada por alguna carrera pública, razón por la cual, no gozaba de algún fuero especial que limitase la facultad potestativa de la autoridad nominadora para dar por terminado esa relación de trabajo.

3.1.1. De la solicitud de nulidad del acto impugnado.

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por la activadora judicial, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, la accionante no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Alcalde estaba facultado legalmente para la emisión del acto impugnado;

además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que la actora fue notificada en debida forma del acto originario, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo, en la que debió aportar las pruebas que consideraba pertinente para lograr modificar la decisión de la entidad, lo que no hizo.

3.1.2. De la solicitud de salarios caídos.

Por último, 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 ésta, 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 054 de 15 de junio de 2022**, emitido por el **Municipio de Arraiján**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. 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