

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 255

Panamá, 6 de marzo de 2017.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Johana Oderay Quintero Alveo**, solicita que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Seguridad**, 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. foja 18 del expediente judicial)

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: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. foja 21 del expediente judicial)

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, establece que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera pública, gozarán de estabilidad laboral en el cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista en la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

B. Los artículos 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, el cual señala que le corresponde al Presidente de la República como autoridad suprema administrativa: remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción; y establece que la determinación del periodo de duración de un empleo no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial);

D. Los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordenó la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los que, en su orden, guardan relación con: el concepto los servidores públicos de libre nombramiento y remoción; los casos en los que los funcionarios quedarán retirados de la Administración Pública; la formulación de cargos por escrito; y la decisión de la autoridad

nominadora, luego de concluida una investigación disciplinaria (Cfr. fojas 12 y 15 del expediente judicial); y

E. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que se refieren, respectivamente, a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y a la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 15 y 16 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 la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad**, por medio del cual se deja sin efecto el nombramiento de **Johana Oderay Quintero Alveo**, del cargo que ocupaba en dicha entidad como Analista de programas y proyectos, posición 211, Planilla 010 (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con los actos administrativos en referencia, la interesada presentó ante la autoridad demandada el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución 124-R-124 de 7 de abril de 2016, que confirmó el acto impugnado y quedó agotada la vía gubernativa. **Este último acto administrativo fue notificado a la demandante el 28 de abril de 2016** (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior **Quintero Alveo**, acudió a la Sala Tercera, **el 28 de junio de 2016**, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad, a través del cual se le dejó sin efecto su nombramiento; y, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución la reintegre a sus labores con el correspondiente pago de los beneficios que ha dejado de percibir (Cfr. foja 1-17 del expediente judicial).

Al fundamentar tales pretensiones, el apoderado judicial de la actora aduce la infracción del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, relativo a la facultad del Presidente de la República de remover a los empleados de su elección; no obstante, este Despacho es del criterio

que dicha norma no es aplicable al presente proceso; ya que la destitución de la ahora demandante se fundamentó en el artículo 794 del Código Administrativo, el cual manifiesta que la determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo; razón por la cual solicitamos que los argumentos expuestos, en relación con aquella disposición, sean desestimados por el Tribunal (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Por otra parte, se advierte que al sustentar el concepto de la violación del resto de las normas que aduce infringidas, el apoderado judicial de la accionante manifiesta que su representada gozaba de estabilidad, pues tenía cuatro (4) años al servicio del Estado, y que a su vez no correspondía a la categoría de personal de libre nombramiento y remoción; por lo que no le era aplicable la facultad discrecional de la autoridad nominadora; ya que era una servidora pública en funciones. Añade, que la contratación de su mandante no estaba sujeta a un periodo fijo, pues desde su inicio fue un funcionario de carácter permanente y que la destitución se aplica únicamente por incurrir en causales que lo ameriten, o como consecuencia de la comisión de faltas administrativas (Cfr. fojas 6, 9-11 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por **Quintero Alveo**, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra del Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

De las constancias procesales, se observa, que **Quintero Alveo** al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Analistas de Programas y Proyectos en la entidad demandada, con salario mensual de mil quinientos balboas (B/.1,500.00), desde el 1 de junio de 2011, nombrada en dicho cargo con **funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa**, mediante el Decreto de Personal 744 de 19 de mayo de 2011, por lo que aduce era una funcionaria con estabilidad (Cfr. fojas 18 del expediente judicial y 3-16 del expediente administrativo).

En este orden de ideas, indicamos 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, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere a través de una Ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una Ley formal, que establezca una carrera pública o una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Dicho lo anterior, tenemos que al momento del retiro de la administración por desvinculación de **Quintero Alveo**, ésta ocupaba el cargo **Analistas de Programas y Proyectos**, desde el 1 de junio de 2011, nombrada en dicho cargo **con funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa**, según el Acta de Toma de Posesión visible a foja 16 del expediente administrativo, **de lo que se infiere que estaba adscrita directamente al Despacho Superior, por lo que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción; ya que era un personal de confianza y de colaboración con la autoridad máxima de esa entidad reguladora.**

En este punto cabe señalar los planteamientos realizados por la Sala Tercera en la Resolución de 13 de febrero de 2017, los cuales nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“...conceptuamos que la remoción de la demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Del estudio del expediente, la Sala concluye que no le asiste la razón a la demandante, puesto que la resolución administrativa de destitución del prenombrado, señala que la remoción de la misma no obedece a la comisión o imputación de alguna falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que considere convenientes cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción..."

En abono a lo expuesto por este Despacho, cabe destacar también que la demandante no gozaba de la estabilidad laboral que alega le otorga la Ley 127 de 2013, a los servidores públicos, ya que la misma normativa en su artículo 2 **establece los funcionarios a los que no le serán aplicable esta excerpta legal, dentro de los que se encuentran el personal de secretaría e inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros, viceministros de Estado, directores y subdirectores de las entidades autónomas**, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria; por lo que el cargo de Analista de Programas y Proyectos con **funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa** que ocupaba **Quintero Alveo**, se enmarca dentro de las eximentes a esa ley especial; por ende, entra dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, la desvinculó del puesto que ejercía en la institución, fundamentando en el ya citado artículo 794 del Código Administrativo, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

En cuanto al reclamo que hace la demandante 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 **Quintero Alveo**, 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 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

"Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho

pago en los casos que **la propia Ley dispone...**" (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad**, ni su acto confirmatorio y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, la copia del expediente de personal que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada


Cecilia E. López Cadogan
Secretaría General, Encargada

Expediente 382-16