

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 449

Panamá, 2 de mayo de 2018.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Ricauter Noel Pitti Morales, actuando en nombre y representación de **Maruveni del Carmen Estrada Quintero**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución 1123 de 26 de septiembre de 2017, emitido 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 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.

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 43 y 45- A de la Ley 42 del 27 de agosto de 1999, "Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad". Modificado por la Ley 15 de 2016, los cuales, en su orden, establecen que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridad competente, tendrá derecho a permanecer en su puesto y de no poder, a que se tomen las medidas de readaptación profesional u ocupacional, y establece que las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrán ser destituidos, y que no se admite la causal de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

B. Los artículos 8, 24 y 25 de la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" aprobada por la Ley 15 del 11 de noviembre de 1977. Referente a las garantías judiciales, la igualdad ante la Ley y a la protección judicial de todas las personas (Cfr. fojas 8-16 del expediente judicial).

C. El artículo 27 de la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". Adoptada mediante Ley 25 del 10 de julio de 2017. Que versa sobre salvaguardar y promover el ejercicio del derecho del trabajo, para las personas con discapacidad, e incluso para las personas que adquieran una

discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de la legislación (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

D. Los artículos 34, 36, 52 y 53 de la Ley 38 de de 31 de julio de 2000. “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales”. Los que en su orden se refiere a los principios que componen el procedimiento administrativo general en todas las entidades públicas, sobre la legalidad de los actos administrativos, y lo relativo a los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial); y

E. El artículo de la Ley 2 de 7 de septiembre de 1916, mediante la cual se aprueba el “Código Civil de la República de Panamá”. El cual trata sobre la nulidad de los actos que prohíbe la Ley, salvo que ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución 1123 de 26 de septiembre de 2017, emitido por el Procurador General de la Nación, Encargado, mediante la cual se destituyó a **Maruveni del Carmen Estrada Quintero** del cargo de Jefe de Presupuesto (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de Resolución 60 de fecha de 14 de noviembre de 2017, por el Procurador General de la Nación, Encargado, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 7 de diciembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 7 de febrero de 2018, **Maruveni del Carmen Estrada Quintero**, actuando por medio de sus apoderados judiciales, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1123 de 26 de septiembre de 2017, acusada de ilegal y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 3-26 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que su mandante es considerada, médica y clínicamente, persona discapacitada, y así fue reconocida y sostenida en el penúltimo párrafo de la parte motiva de la Resolución 60 de 14 de noviembre de 2017, por parte de la Procuraduría de la Nación, por lo que no podía ser destituida, en virtud de la Ley 42 de 1999, "Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad", no solo Reglamentada mediante Decreto Ejecutivo 88 de 2002, sino reformada mediante Ley 15 de 2016 (Cfr. fojas 7- 8 del expediente judicial).

Agrega, que sin detrimento de lo planteado en cuanto que la actora tiene la condición clínica de discapacitada, tampoco consta a la fecha de la presentación de la presente demanda, que **Maruveni del Carmen Estrada Quintero**, hubiese incurrido en conducta ilegal o disciplinaria alguna que hubiese motivado su remoción del cargo ejercido en el Ministerio Público (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por último, señala que el Procurador General de la Nación, encargado, erró en la interpretación, respecto a la consideración del objeto y aplicación de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, atinente a enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, desconociendo la discapacidad que se le dictaminó a **Maruveni del Carmen Estrada Quintero**, de aquellas que se tienen como enfermedades degenerativa (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Maruveni del Carmen Estrada Quintero**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Maruveni del Carmen Estrada Quintero** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio Público no era de carrera**, de ahí que se dejara sin efecto su nombramiento por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la institución demandada en la Nota PGN-FSL-INF-EXPLI-01-18 del 1 de marzo de 2018 (Cfr. fojas 35-38 del expediente judicial).

En ese sentido, y tal como se observa en el expediente que ocupa nuestra atención, el acto acusado de ilegal se sustenta en la Ley 1 de 6 de enero de 2009 y el artículo 348, numeral 7 del Código Judicial, por la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción al no estar incluida en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al respecto los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la

competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, la propia Ley 1 de 2009, aclara en su artículo 6, en qué consiste el concepto "Servidores en Funciones", como vemos:

"Artículo 6. Servidores en funciones. Son servidores en funciones quienes, al entrar en vigencia la presente Ley, ocupan un cargo definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de Carrera del Ministerio Público o se les separe de la función pública"

De lo antes expuesto, queda claro que la demandante por su calidad de funcionaria nombrada permanente, no se le brinda una estabilidad laboral; por lo tanto su cargo es de libre nombramiento y remoción. Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en 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 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.

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Maruveni del Carmen Estrada Quintero**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la

condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora, en este caso el Ministerio Público, en ejercicio de su facultad discrecional.

La misma Ley 1 de 6 de enero de 2009 "Que instituye la Carrera del Ministerio Público", consagra el derecho a la estabilidad en el cargo, supeditado al cumplimiento de las exigencias señaladas en los artículos 14 y 15, en los cuales se establecen los requisitos de incorporación a la carrera, así como el procedimiento de ingreso a la misma. Estos artículos disponen lo siguiente:

"Artículo 14. Requisitos de ingreso a la Carrera. Los requisitos de ingreso a la Carrera del Ministerio Público serán los siguientes:

1. Ser de nacionalidad panameña y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
2. Reunir los requisitos mínimos de idoneidad, grado académico, edad y experiencia que se exigen para desempeñar el cargo, de acuerdo con la presente Ley y el Manual Descriptivo de Cargos.
3. No tener incompatibilidades para el ejercicio del cargo en los supuestos previstos en la Ley.
4. Haber aprobado satisfactoriamente los exámenes, las pruebas y demás requisitos de ingreso exigidos.
5. Haber cumplido satisfactoriamente el período de prueba, que en el caso de los Fiscales será de seis meses."

"Artículo 15. Procedimiento de ingreso. El procedimiento de ingreso al sistema de Carrera del Ministerio Público se desarrollará en siete etapas:

1. Convocatoria.
2. Concurso de antecedentes o examen de libre oposición.
3. Integración de la lista de elegibles.
4. Selección y nombramiento.
5. Período de prueba.
6. Evaluación de ingreso.
7. Otorgamiento del estatus de servidor de Carrera.

El procedimiento de ingreso será desarrollado mediante reglamento."

En este escenario, la institución demandada para proceder con la remoción de la demandante, no necesitaba 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, permitiéndole hacer uso del recurso que le corresponde por ley.

Por otro lado, la actora también manifiesta, que desde el 12 de agosto de 2014, es considerada médica y clínicamente, persona con discapacidad, en virtud de la certificación médica, de fecha 26 de junio de 2014, emitida y suscrita por el Doctor Raúl D. Arjona Serrano, Ortopeda – Traumatólogo, Cirujano de Columna, que la protegía de un despido sin causa justificada (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial).

En relación con este cargo de ilegalidad, debemos indicar que, si bien es cierto que entre las pruebas documentales aportadas con la demanda se observa la certificación aludida y varios documentos de constancias médicas, donde se indica el padecimiento de la actora de la enfermedad "Discopatía Cervical y Lumbar" no obstante, esa documentación carece de la certificación del porcentaje que representa dicha discapacidad; y que su condición médica limita su capacidad para trabajar (Cfr. fojas 6-9 del expediente administrativo).

Al respecto, la institución demandada en su informe de conducta señala que el diagnóstico médico de "**Discopatía Cervical y Lumbar**", según la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con discapacidad laboral, no la cataloga como "**persona con discapacidad**".

Por lo tanto, a juicio de este Despacho carecen de sustento jurídico los argumentos que se exponen para establecer que **Maruveni del Carmen Estrada Quintero** poseía estabilidad laboral, producto de la enfermedad crónica que manifiesta padecer, ya que, reiteramos, en su expediente de personal no se evidencia que estuviera mermada en su capacidad para cumplir sus funciones habituales.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 1123 de 26 de septiembre de 2017, emitido por la Procuraduría General de la Nación, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

A. Aducimos Pruebas:

Se aduce como prueba documental, el expediente administrativo de personal.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General