

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 545

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de julio de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Ramón Alexis Pinzón Ortíz, actuando en nombre y representación de **Alma Díaz Castroverde**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, 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 de 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 de expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12 de expediente judicial).

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

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16-19 de expediente judicial).

**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.

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

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

**A.** El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

**B.** El artículo 141 (numeral 15) del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994, reorganizado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), el cual señala que queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo despedir sin causa justificada a los servidores públicos en funciones, a los que le falten dos (2) años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**C.** Los siguientes artículos del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en ese entonces Ministerio de Vivienda, aprobado mediante la Resolución 327-2007 de 30 de agosto de 2007, mismos que se refieren a:

**d.1.** El artículo 88 el cual establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

**d.2.** El artículo 92 (numeral 20) el cual indica que entre los deberes de los servidores públicos se encuentra el de cumplir con las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

d. 3. El artículo 98 (acápito d) mismo que dispone que la destitución es una de las sanciones que se aplican a los funcionarios por la comisión de una falta administrativa (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

d.4. El artículo 103 el cual expresa que la aplicación de las sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Cfr. foja 9 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 el Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Alma Díaz Castroverde**, del cargo que ocupaba dentro de la institución (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución Administrativa 821-2019 de 19 de noviembre de 2019, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 5 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de febrero de 2020, **Alma Díaz Castroverde**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba;

y, el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alega que al momento de emitirse el Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019, su poderdante quedó en estado de indefensión, toda vez que la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, violó el debido proceso al no abrir una investigación disciplinaria. Añade, que en el acto objeto de reparo, no se estableció que **Alma Díaz Castroverde**, incurrió en falta administrativa alguna, contenida en el Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada (Cfr. fojas 7 y 9-10 del expediente judicial).

Por último, establece que al emitirse el acto acusado de ilegal, se desconoció el derecho a la estabilidad laboral que tenía **Alma Díaz Castroverde**, por encontrarse a menos de dos (2) años para jubilarse (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la ex servidora pública Alma Díaz Castroverde**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley

especial; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Cfr. fojas 12, 13-15 y 25-26 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, vemos que el artículo 8 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobado mediante la Resolución 327-2007 de 30 de agosto de 2007, establece que el regente de esa entidad, en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución. Veamos.

**“Artículo 8. DE LA AUTORIDAD NOMINADORA:**

**El Ministro de Vivienda en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución** y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley” (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, podemos observar que en el artículo 2 (numeral 11) del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017(Texto Único de 28 de diciembre de 2018), se define a la autoridad nominadora como:

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

1...

...

**11. Autoridad Nominadora: Aquella que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos, de acuerdo con esta Ley”** (La negrita es de este Despacho).

En este escenario, es pertinente indicar que del Informe de Conducta suscrito por la Ministra de la entidad demandada, y de la lectura de las constancias procesales aportadas por la propia actora (Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019 y Resolución Administrativa 821-2019 de 19 de noviembre de 2019), se infiere con meridiana claridad, que **Alma Díaz Castroverde** no

acreditó estar amparada con el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que la institución dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de alguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

En este contexto, es pertinente indicar que de las constancias procesales, se desprende que contrario a lo argumentado por la recurrente, respecto a que no podía ser desvinculada por encontrarse dentro del periodo para alcanzar la pensión por vejez establecido en el artículo 141 (numeral 15) del Texto Único de 29 de agosto de 2008, **Alma Díaz Castroverde no acreditó debidamente y con apego a lo consagrado en la ley, su condición de servidora pública próxima a jubilarse; ya que no consta en autos certificación idónea expedida por la Caja de Seguro Social, en la cual se exprese tal situación;** por lo que mal puede alegar la infracción de la citada disposición legal.

De igual manera, esa Alta Corporación de Justicia se pronunció mediante la Sentencia de 6 de octubre de 2015, en los siguientes términos:

“...  
Para finalizar, esta Magistratura prohija el criterio sostenido por la Procuraduría al señalar, que la recurrente **no puede ampararse en la protección**

que brinda el numeral 15, del artículo 141 del **Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa**, cuando dispone que: 'Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo: ... despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa', **puesto que ella no ostentaba la categoría de servidora pública en funciones, sino servidora pública de libre nombramiento y remoción.**

Por las anteriores consideraciones, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto 002-14 de 8 de enero de 2014, emitido por el Procurador de la Administración, y desestima las pretensiones de la actora." (Lo resaltado es nuestro).

En otro orden de ideas, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

"Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite **motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos facticos jurídicos que apoya la decisión**" (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario indicar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece 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 ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la actora 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 **Alma Díaz Castroverde**, sería necesario que éste 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...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 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 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 el Decreto de Personal 639 de 31 de julio de 2019**, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

#### IV. Pruebas:

4.1 Se **objetan** las siguientes pruebas de Informe:

4.1.1 Esta Procuraduría **objeta** la prueba que consiste en. *Cito.* “Requerir a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial que explique si realizó ninguna investigación para esclarecer algún hecho que se le hubiera atribuido a la señora Alma Díaz Castroverde y, en caso de respuesta afirmativa, que remita copia de todo el dossier contentivo de tal investigación”, toda vez que tal como lo hemos expuesto en los párrafos anteriores, **la destitución de la recurrente, fue producto de la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial.**

4.1.2 De igual manera, **objetamos** las pruebas consistentes en, cito: “2. Requerir a la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral que informe respecto a la fecha de nacimiento de la señora Alma Díaz Castroverde, quien se identifica con la cédula número 2-101-625”; y “3. Requerir al Departamento de Cuentas Individuales de la Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social que informe respecto a las cuotas aportadas o acumuladas de la señora Alma Díaz Castroverde, quien se identifica con la cédula número 2-101-625, y explique si con las cuotas que ha aportado ella tendría derecho a jubilarse y a partir de qué fecha podría hacerlo”, pues la accionante pretende **incorporar al proceso elementos que debieron ser diligenciados por ella ante las entidades, mediante la presentación de los memoriales o las solicitudes correspondientes.**

Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la recurrente intenta trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ella de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; máxime si la actora estima que constituyen documentos convenientes para el argumento de su defensa.

4.2 Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que 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

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General