

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 975

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de agosto de 2018

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Carlos A. Rosario G., quien actúa en nombre y representación de **Dalilia Isabel Villarreal Mendieta De La Fuente**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 05 de 7 de marzo de 2018, emitida por los **Fiscales de Circuito del Cuarto Distrito Judicial (Regional de Herrera)**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda

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 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 42-48 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

a.1. El artículo 34, relativo a los principios que rigen las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

a.2. El artículo 36, que se refiere a la prohibición que los actos administrativos se emitan con infracción a las normativas vigentes (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

a.3. El artículo 52 (numerales 1 y 4) que, respectivamente, indican que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados cuando así esté expresamente determinado por una norma legal; y si se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

a.4. El artículo 53, acerca de la anulación de todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

B. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado (Cfr. foja 16 del expediente judicial);

C. El artículo 5 del Código Civil que dispone que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor (Cfr. foja 16 del expediente judicial);

D. Las siguientes normas de la Ley 1 de 2009:

d.1. El artículo 1, que trata sobre el objetivo de la mencionada excerpta legal (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial);

d.2. El artículo 3 (numeral 2) que enumera, entre los principios generales sobre los cuales se fundamenta la Carrera del Ministerio Público, la estabilidad en el cargo (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial);

d.3. El artículo 4 que detalla cuáles son los servidores excluidos de la Carrera del Ministerio Público (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial);

d.4. El artículo 6, que contiene la definición de servidor en funciones (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial);

d.5. El artículo 55 (numeral 2) que expresa que uno de los derechos de los servidores del Ministerio Público es el de gozar de estabilidad en el cargo (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial);

d.6. El artículo 61 que señala que la investigación de faltas se iniciará de oficio o a solicitud de la parte afectada u ofendida (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial);

d.7. El artículo 64 que establece el procedimiento que debe seguir el Consejo Disciplinario para investigar las faltas cometidas por los funcionarios del Ministerio Público (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial);

d.8. El artículo 65 (numeral 3) que expresa que las sanciones de suspensión y de destitución serán aplicadas por la autoridad nominadora, previa consideración del informe del Consejo Disciplinario (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial); y

E. El artículo 1 de la Ley 127 de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que señalaba 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. foja 29 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se observa que el acto acusado lo constituye la Resolución 05 de 7 de marzo de 2018, emitida por los Fiscales de Circuito del Cuarto Distrito Judicial (Regional de Herrera), a través de la cual se destituyó a **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente** del cargo de Personera, que ocupaba en la Personería Municipal de Chitré (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con lo anterior, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por conducto de la Resolución 6 de 28 de marzo de 2018, negando dicho medio de impugnación, agotándose la vía gubernativa. Esta resolución le fue notificada el 11 de abril de 2018 (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

El 7 de junio de 2018, **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución objeto de reparo, así como su acto

confirmatorio; que sea reintegrada al cargo que ejercía en la Personería Municipal del distrito de Chitré en la Fiscalía de Circuito del Cuarto Distrito Judicial de Panamá (Regional de Herrera) y, por ende, se ordene el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifiesta que, en su opinión, al emitir la Resolución 05 de 7 de marzo de 2018, objeto de controversia, los Fiscales Circuito del Cuarto Distrito Judicial (Regional de Herrera), infringieron el debido proceso en detrimento de **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente** (Cfr. fojas 11 y 14 del expediente judicial).

Continúa explicando el apoderado de **Villarreal De La Fuente** que ésta, mientras laboró en el Ministerio Público no fue sancionada; y que ocupaba un cargo de manera permanente por lo que, a su juicio, no podía ser destituida, ya que no era una funcionaria de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 12, 15-16 y 20-25 del expediente judicial).

Finalmente indica que, a su mandante no se le instauró un proceso disciplinario que sustentara la remoción del cargo de Personera que ejercía en la Personería Municipal del distrito de Chitré. Agrega, que el Consejo Disciplinario no intervino para desvincular a **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente**, motivo por el cual estima que esa decisión es ilegal (Cfr. fojas 29-31 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la accionante con la finalidad de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende del contenido de la Resolución 05 de 7 de marzo de 2018, acusada de ilegal; la Resolución 06 de 28 de marzo de 2018, confirmatoria de aquélla y del Informe de Conducta suscrito por el Fiscal de Circuito de la provincia de Herrera, se desprende que **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente no gozaba de estabilidad alguna en el cargo que ocupaba, en virtud que no pertenecía al régimen de Carrera Administrativa ni estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; por lo tanto, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que se procedió a su desvinculación de la Administración Pública** (Cfr. fojas 35-36, 40-41 y 59-63 del expediente judicial).

Así mismo, se observa que **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente**, mantenía la calidad de servidor en funciones, tal como lo dispone el artículo 6 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que a la letra dice: *“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”* (Cfr. foja 35, 41 y 60-61 del expediente judicial).

Cabe agregar, que de acuerdo a la resolución acusada de ilegal; su acto confirmatorio y el referido Informe de Conducta, **Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente, no ingresó a la institución demandada mediante un sistema de concurso de mérito, sino por designación de la autoridad nominadora** (Cfr. fojas 35, 40-41 y 62 del expediente judicial).

Vale la pena mencionar que en el mencionado Informe de Conducta también se expresa que aún cuando la accionante era una funcionaria permanente dentro de la institución demandada, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones “permanencia y estabilidad”, sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos conceptos:

“...
Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter ‘permanente’ es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley... (Lo destacado es nuestro).

Como abono de lo ya anotado, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 5 de febrero de 2014, en la que el Tribunal se pronunció en los siguientes términos respecto a una situación similar a la que se analiza:

“...
Dentro del contexto establecido en el apartado anterior, es importante aclarar que la Ley 1 de 2009 (instituye la carrera del

Ministerio Público), define el concepto de estabilidad en su artículo 7, numeral 16, como la 'condición que obtiene el servidor público mediante concurso de mérito sujeta a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de sus deberes.'

...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.**

C. Faltas del debido proceso. La parte alega que el debido proceso fue vulnerado, porque no se le siguió un proceso disciplinario a través del cual se le acreditara la comisión de alguna causal que tuviera como sanción última la destitución.

Luego de los análisis realizados sobre el estatus del funcionario público demandante y establecido el hecho de que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, **se debe reiterar que el proceso disciplinario que alega la parte fue omitido, en este caso, no era necesario seguirlo, toda vez que la destitución del cargo no se hace en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por tanto, tal procedimiento no era requerido.**" (Lo subrayado es de la Sala Tercera y la negrilla es nuestra).

Por último, este Despacho estima necesario destacar que la Ley 127 de 2013, no estaba vigente para la fecha en que se emitió el acto objeto de controversia, por lo que nos abstendremos de analizar el cargo de infracción que guarda relación con dicha excerpta legal, además que, en todo caso en la acción en estudio, resulta aplicable la ley especial, es decir, la Ley 1 de 2009.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 05 de 7 de marzo de 2018**, emitida por los Fiscales de Circuito del Cuarto Distrito Judicial (Regional de Herrera), ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas.

A. Se **objetan** los documentos contenidos en el antecedente aportado por la parte actora en cuya carátula se lee "Eduación" pues, los mismos no están autenticados por el funcionario público encargado de la custodia del original, requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

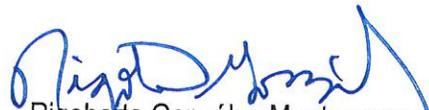
Aunado a lo anterior, para este Despacho dicha prueba resulta **ineficaz**, al tenor de lo que expresa el artículo 783 del Código Judicial; ya que no es relevante para este proceso los seminarios, certificados y diplomas que le fueron expedidos a la recurrente.

B. Igualmente, **objetamos la prueba de informe, visible a foja 33 del expediente judicial, a través de la cual el abogado de Dalilia Isabel Villarreal De La Fuente** le solicita al Tribunal que peticione al Ministerio Público, certifique si, cito: "*durante los últimos cinco (5) años, ha sido sancionada por alguna causa...*" **por ser a todas luces inconducente**, tal como lo consagra el artículo 783 del Código Judicial; puesto que **tal información no se encuentra en discusión ni guarda relación directa con el objeto de la acción en estudio; puesto que la destitución de la accionante** obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora; por consiguiente, en nada coadyuva a dilucidar la legalidad del acto acusado.

C. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente de personal que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General