

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1134

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Jorge Morales, actuando en nombre y representación de **Bélgica Pinzón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y 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.

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, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1) y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; a través de los cuales, se señala lo siguiente, los principios por los cuales deben regirse las actuaciones administrativas en las entidades públicas; que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando los actos administrativos se dictan con prescindencia u omisión de tramites fundamentales; que serán anulables los actos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; que serán motivados los actos que afecten derechos subjetivos; y que desarrolla el concepto de acto administrativo (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial);
- B.** EL artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente; el cual indica, las acciones de personal para las cuales está facultado el Ministro de la entidad (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);
- C.** El artículo 2 del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa; el cual dispone, el concepto de servidores públicos de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);
- D.** Los artículos 88, 98 (literal d) y 103 del Reglamento Interno del Ministerio de Ambiente, aprobado mediante Resolución No. 0127-2016 de 4 de abril de 2016; que señalan, los motivos por los cuales, es aplicable la destitución; que establece la destitución como sanción disciplinaria; y el cual indica lo referente a la investigación que debe preceder a la aplicación de cualquier sanción disciplinaria (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial); y
- E.** El artículo 629 del Código Administrativo; el cual, determina las facultades del Presidente de la República (Cfr. foja 12-13 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 nula, por ilegal, la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se destituyó a **Bélgica Pinzón**, del cargo que ocupaba como Secretaria I en dicha entidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución DM No. 0093-2021 de 25 de febrero de 2021, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 16 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de mayo de 2021, el apoderado judicial de la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro, y el correspondiente pago de los salarios caídos, entre otras declaraciones (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta, que: *“después de más de seis (6) años de estar prestando de manera continua e ininterrumpida servicios en el Ministerio de Ambiente..., y sin mediar razón o causal alguna, el 8 de febrero de 2011, el Ministro de Ambiente mediante Resolución..., resolvió: ‘...dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública BÉLGICA PINZÓN...’ En evidente transgresión a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 7 de la Ley 8 de 2015”* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por otra parte, señala que: *“...la autoridad demandada no establece las razones de hecho y de derecho que la llevaron a tomar la decesion (sic) de dejar sin efecto el*

nombramiento de la señora Bélgica Pinzón, tal y como lo exige la ley, ya que si bien el acto impugnado contiene cinco (5) considerandos, en ninguno de ellos, expone o explica los elementos o razones fácticas que consideró encuadraban con la realidad de la demandante que desvinculó laboralmente de la Entidad donde laboraba, más bien, se circunscribió a calificarla como una servidora pública bajo la categoría de libre remoción, y además, carente de confianza...” (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

De igual modo, manifiesta la accionante que: *“la indebida motivación de la resolución cuestionada, ha puesto en estado de indefensión a nuestra representada, toda vez que al no tener conocimiento de los hechos, razones o justificaciones que tuvo la autoridad demandada para proceder a dejar sin efecto su nombramiento, mal ha podido ejercer, tanto en la vía gubernativa como en la Contenciosa Administrativa, su pleno derecho a defensa, y el derecho a aportar pruebas que pudieran refutar las consideraciones atribuidas en el acto impugnado...”*, afirma además, *“...que, no solo (sic) se incumple con la garantía del debido proceso al que están llamadas a observar todas las autoridades, sino que coloca en total estado de indefensión a la demandante, al desconocer ésta las razones o hechos fácticos por los cuales se dictó la resolución que dejó sin efecto su nombramiento en la Entidad donde laboraba...”* (Cfr. fojas 4-5 y 8 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 señora **Bélgica Pinzón**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que de acuerdo con las consideraciones de la entidad demandada, las cuales reposan en auto, **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 (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Tal medida tuvo sustento en el artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, que establece:

“Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:

...
8. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.”

En atención a lo anotado, vale la pena destacar que la norma trascrita faculta al regente de la entidad demanda para remover a los funcionarios del Ministerio de Ambiente, por lo que, se procedió con la remoción de la ex servidora pública, toda vez, que el cargo que ejercía, según consta en el Informe de Conducta, estaba sujeto a la discrecionalidad y potestad del Ministro, pues **Bélgica Pinzón**, no estaba amparada por la Carrera Administrativa ni por un régimen especial (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En este escenario, considera este Despacho que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho que justifican la destitución del cargo de la recurrente, de las cuales se notificó en debida forma; y se le permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que amparan al servidor público.

Debemos manifestar lo que agrega el informe de conducta de la entidad demanda, en el que se expone lo siguiente:

“ ...
... Que la señora... fue nombrada en el cargo de SECRETARIA I, con funciones de Técnico de Soporte, según consta en su Acta de Toma de Posesión.

... Dicho nombramiento se dio en virtud de la facultad discrecional que la Ley General de Ambiente No.

41 de 1 de julio de 1998, actualmente Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015, le otorga a la autoridad nominadora y no se produjo por la vía del concurso de mérito y oposición...

... La desvinculación de la señora..., procedió porque se considera que ocupaba una posición de libre nombramiento y remoción, debido a que en su expediente de personal, no consta que haya ingresado al servicio público por un proceso de concurso de mérito y oposición.

... Que sobre la base de lo expresado, consideramos que la señora..., no puede ostentar estabilidad en su cargo, por ser un servidor de libre nombramiento y remoción al no haber accedido al cargo mediante el concurso de mérito ni proceso especial de ingreso, sino por decisión discrecional de la autoridad nominadora" (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En este punto, cabe señalar que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Bélgica Pinzón, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, por tal motivo, para ser desvinculada del cargo **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla del acto recurrido.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el procedimiento disciplinario que se realizó a la demandante, se dio en observancia de las garantías procesales que le asisten a la misma, en cumplimiento del debido proceso legal.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

"En virtud del principio del debido proceso, **las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.**

....
Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo

Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496) (La negrita es de este Despacho).

Conforme advierte esta Procuraduría, y en referencia a lo indicado por Riascos Gómez, las razones expuestas por el apoderado judicial de **Bélgica Pinzón**, no acreditan que las actuaciones de las autoridades administrativas de la entidad demandada, hayan violentado las normas contenidas en el Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, relativos al procedimiento disciplinario que debe seguirse a un funcionario amparado con el derecho a la estabilidad en el cargo, toda vez, que la demandante no formaba parte de ninguna carrera.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“ ...

Cabe acotar que, si bien el puesto que ocupaba la funcionaria según lo señalado en el Resuelto N°.216/2016 de 29 de noviembre de 2016, por el cual se realiza el nombramiento de la exfuncionaria (sic) en el cargo de Jefe de la Oficina de Información y Relaciones Públicas, era de carácter eventual y no permanente como aduce la parte actora. Sin menoscabo de lo expresado, **es de lugar mencionar que ninguna de estas categorías le ofrece estabilidad en el cargo.**

Por último, debemos señalar que se desprende claramente del acto impugnado la intención de **la autoridad nominadora** de dar por terminada la relación laboral que mantenía con la exfuncionaria, (sic) en la cual **utiliza el concepto de dejar sin efecto su nombramiento, lo que se evidencia que hace de forma discrecional como se ha venido señalando y no en base a una causal disciplinaria**, por lo que no puede darse un sentido distinto al que pretende la entidad con la emisión del acto, que es el de terminar la relación laboral como en efecto se hizo.

...

Por lo antes expuesto, no están llamados a prosperar los cargos de violación directa alegados por la parte actora, de los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 ni de los artículos 34, 52, numeral 4 ni del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, ni del artículo 88 de la Resolución No. 001 de 20 de octubre de

2011, ni del numeral 9 del artículo 20 la Ley 14 de 23 de enero de 2009, relativos al procedimiento administrativo, el concepto de libre nombramiento y remoción, las funciones de la Directora General de la institución, y la aplicación de la medida disciplinaria impugnada, toda vez que, **al no ostentar el derecho a la estabilidad en el cargo, la remoción de la funcionaria de la administración pública se fundamentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora y no en una causa disciplinaria, tal como se desprende de la motivación del acto impugnado, por lo que dicho proceso disciplinario sancionador no era requerido en este caso.**

..." (La negrita es de este Despacho).

Con respecto a lo anterior, podemos concluir en el caso que nos ocupa, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora de la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la recurrente arguye como infringidas, por lo que el acto impugnado, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía la accionante dentro de la institución demandada era el de funcionaria bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

De igual manera, vale la pena reiterar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de Carrera Administrativa, siendo ésta la condición que le otorga la estabilidad al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero de 2021, que constituye el 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 hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga;** por lo que mal puede alegar que el resuelto acusado de ilegal no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“...
 En este escenario, conforme consta en el Expediente de Personal de la accionante, este Tribunal no observa que... haya ingresado a la entidad por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba como Psicóloga I, razón por la cual, no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo.

...
 Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de... a la institución, al momento de emitirse el acto demandado, la misma no gozaba del derecho a la estabilidad obtenido ya sea por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial; en consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad, indistintamente que la actora alegue se encontraba ocupando un cargo permanente.

...
 Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la institución, expresó a la demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto el nombramiento de...al indicársele que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 9 de 1994..., potestad que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

...

En igual sentido de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa... son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo de la Ministra de Desarrollo Social, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente.

...
 Por las razones expuestas, no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora, referentes a la estabilidad de los servidores públicos, toda vez que no consta en el Expediente de Personal que la señora... haya adquirido dicho derecho.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación esgrimidos por la activadora judicial en lo relativo al procedimiento disciplinario; toda vez que, la desvinculación, tal como lo hemos explicados (sic) en párrafos precedentes, se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, conforme se observa en el considerando del acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad.

...
 En virtud de las consideraciones previas, 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...** (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo resaltado es de este Despacho).

Con respecto al fallo citado, es de suma importancia reiterar que el acto administrativo objeto de reparo **se encuentra sustentado en la facultad discrecional de la autoridad nominadora,** que hemos desarrollado en párrafos precedentes, y no en una causal disciplinaria, considerando que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo que ocupaba al no estar amparado por ningún régimen especial.

Así las cosas, en cuanto al reclamo que hace la accionante 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 su favor, 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 doce (12) de julio de dos mil diecinueve (2019), que en su parte pertinente dice así:

“ ...
 ...resaltamos que el mismo peticiona el pago de salarios caídos con fundamento en la Ley de Carrera Administrativa (artículo 136), la cual afirma es aplicable a su requerimiento monetario. **Al respecto, debemos acotar que este texto legal, en su parte pertinente (Capítulo X "Reintegro de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa") establece que esta categoría de servidores públicos tienen derecho al pago de salarios caídos cuando hayan sido destituidos y reintegrados al cargo.**

Ante esta petición, observamos que el proceso en estudio no revela que el demandante ostente la categoría de funcionario de carrera,... De igual manera, **el nombramiento de carácter permanente que se realiza a partir del 16 de noviembre de 2001 (Resuelto N° 2040-2001 de 3 de octubre de 2001) tampoco evidencia su ingreso al cargo por concurso de méritos**, en concordancia con la Ley 9 de 1994 y el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley 51 de 2005. Específicamente, este último, dice así:

...
Determinada la ausencia de normativa en la entidad demandada sobre el pago de salarios caídos que requirió el médico ANTONIO HERNÁNDEZ, así como la inaplicabilidad de la referenciada Ley de Carrera Administrativa al caso del prenombrado; queda sin fundamento jurídico el desembolso de la prestación laboral demandada; y,...

Por consiguiente, 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**, la Nota N°ADENL-DENRH-N-2015 de 16 de julio de 2015, expedida por la Directora Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social ni su acto confirmatorio.” (Lo resaltado es de este Despacho).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DM No. 0047-2021 de 8 de febrero**


de 2021, emitida por el Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del 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 el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 445322021