

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1159

Panamá, 7 de julio de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Omar Armando Williams Jiménez, actuando en nombre y representación de **Demetrio Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 15 del 18 de febrero de 2022, emitida por el **Registro Público de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente: 466812022.

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 No.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: Es un hecho cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Segundo: Es un hecho cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

B. Los artículos 2 (numerales 4 y 47), 5 y 156 (que en realidad corresponde al artículo 161) del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que en su orden establecen las definiciones de acoso laboral, y servidores públicos que no son de carrera; señala que la carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales; y por último, señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularan cargos por escrito, y que la Oficina Institucional de Recursos Humanos, realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial), y

C. El artículo 3 (numeral 1) de la Resolución No. 157 de 25 de febrero de 2010, que establece que el Reglamento Interno del Registro Público será aplicado a los servidores públicos de carácter permanente, transitorios y contingentes (Cfr. fojas 20-21).

III. Breves antecedentes del caso.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.15 del 18 de febrero de 2022, emitida por el **Registro Público de Panamá**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Demetrio Castillo**, del cargo de

Conductor de Vehículo I, que ocupada en dicha entidad (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución Administrativa No. OIRH-DG-019-2022 de 11 de marzo de 2022, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado al actor el 24 de marzo de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24-33 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 10 de mayo de 2022, **Demetrio Castillo**, a través de su activador judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula por ilegal, la Resolución Administrativa No.15 del 18 de febrero de 2022; su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución demandada que lo reintegre al cargo que ocupaba, así como el consecuente pago de los salarios caídos (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

IV. Cargos de ilegalidad formulados por el demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el activador judicial del demandante, en atención al artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, indicó entre otras cosas, lo que nos permitimos transcribir: *“La norma transcrita fue violada de forma directa por omisión, ya que el funcionario para emitir su acto a través de la **‘Resolución Administrativa N° 15 del 18 de febrero de 2022’**, omitió velar en que se aplicará estrictamente el procedimiento disciplinario, si es que al final consideraba que hubiese causa alguna que justificara su destitución”* (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De igual manera, establece que el referido acto administrativo viola el artículo 156 (que en realidad corresponde al artículo 161) del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28

de diciembre de 2018, toda vez que: *“El artículo en comento consagra el principio del debido proceso contemplado en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley Procesal Administrativa, el cual establece ‘las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuaran con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...’”* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Por último, y en atención al numeral 1 del artículo 3 de la Resolución No. 157 de 25 de febrero de 2010, señaló que: *“La norma transcrita ha sido vulnerada de forma directa por omisión por el Servidor Público recurrido, toda vez que al estar nombrado el señor **DEMETRIO CASTILLO** de forma permanente, el mismo tenía derecho a que se le aplicara el procedimiento que establece el Reglamento Interno del Registro Público, al momento de su destitución, tal como se preceptúa en el Título VII Del Régimen Disciplinario, Capítulo II del Proceso Disciplinario, Artículo 128 al 131, del Reglamento Interno del Registro Público...”* (Lo destacado es de la cita (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Registro Público de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideremos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y

legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

5.1 Del debido Proceso.

En este orden de ideas, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formulan pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”* (Cfr. HOYO, Arturo, El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A. 1996, Pág. 55).

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez, quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”* (Cfr. ARBELÁEZ, Ossa, Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239).

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

5.2 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Primeramente, debemos señalar que la Ley 3 de 6 de enero de 1999, **Orgánica del Registro Público de Panamá**, le otorga al Director General, la funciones de nombrar, y destituir a los funcionarios subalternos. Veamos.

“Artículo 11. Funciones del Director General. El Director General tendrá a su cargo la representación legal, y ejercerá, además de las funciones que le señalan el Código Civil y los decretos y reglamentos vigentes sobre el Registro Público, las siguientes:

...
9. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y **remover el personal subalterno**, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia.

...” (Lo destacado es nuestro).

Así mismo, tenemos que el artículo 6 del Reglamento Interno del Registro Público de Panamá, aprobado mediante la Resolución Junta Directiva No. 157 de 25 de febrero de 2010, se establece que:

“Artículo 6. DE LA AUTORIDAD NOMINADORA: El Director o Directora General en condición de Autoridad Nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la Autoridad Nacional de Aduanas y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley (La negrita es del Despacho).

Al respecto, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“Artículo 200. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

“La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo

tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...'

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez". Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el **Director General del Registro Público de Panamá**, estaba plenamente facultado para emitir la Resolución Administrativa No. 15 del 18 de febrero de 2022, que dejó sin efecto el nombramiento de **Demetrio Castillo** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

5.3 Del acto acusado de ilegal.

Una vez resaltado lo anterior, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción 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 **Demetrio Castillo**, en el **Registro Público de Panamá** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto¹ **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 de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

“Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo,

¹ Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.” (El resaltado es nuestro).

“**Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, dispone que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un

mecanismo **distinto** al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, **no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.**

En consecuencia, como quiera que, **Demetrio Castillo era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en los párrafos anteriores, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

Situación que queda en evidencia cuando observamos que de la parte motiva de la Resolución Administrativa No. 15 del 18 de febrero de 2022, es decir, el acto acusado de ilegal, se desprende lo siguiente:

“...
Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **DEMETRIO CASTILLO**, con cédula de identidad personal **No.6-68-558**, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“...
Debemos destacar que la parte actora tampoco acreditada que la misma se encuentra amparada por una ley especial o carrera que le otorgue la estabilidad que alega haber perdido de forma ilegal, por lo que no se encuentra probada dicha alegación, aparte que no se observa que haya ingresado a la posición que ocupaba por medio de un concurso de méritos, por lo que no ostentaba dicho fuero de estabilidad en el cargo.

Cabe mencionar que, si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentándose en la voluntad de la

Administración y su discrecionalidad según conveniencia y la oportunidad.

...” (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Por otro lado, debemos resaltar en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Demetrio Castillo**, del cargo que ocupaba en el **Registro Público de Panamá**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;

...”

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento del actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a removerlo de la administración pública; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 23 y 24-33 del expediente judicial).

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 Administrativa No. 15 del 18 de**

febrero de 2022, emitida por el Registro Público de Panamá su acto, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones del actor.

VI. Pruebas.

6.1 Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por el accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General