

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1292

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de septiembre de 2021.

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Evelyn Judith Laure Gutiérrez** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.001-2020 de 14 de enero de 2020, emitida por el **Sistema Estatal de Radio y Televisión**, así como su acto confirmatorio y para 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 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:** 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.

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

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

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

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

**A. Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994,** que establecen las formas en que un servidor público podrá ser retirado de la administración pública; el término para la persecución de las faltas administrativas; el procedimiento sancionatorio y el informe de la autoridad nominadora (Cfr. foja 9 - 13 del expediente judicial);

**B. Los artículos 34 y 155 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000,** que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general y la obligación de motivar los actos administrativos (Cfr. fojas 13 - 14 del expediente judicial);

**C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997,** que establecen que la aplicación de la sanción es el resultado final del procedimiento administrativo disciplinario y que no se aplicarán sanciones en los casos en donde la acción se haya dado enmarcada dentro del cumplimiento de los deberes y derechos reconocidos en la Ley (Cfr. fojas 14 – 15 del expediente judicial);

**D. Los artículos 120, 130 (literal d), 134 (numeral 6), 135, 136, 137 del Reglamento Interno de Trabajo del Sistema Estatal de Radio y Televisión**

(SERTV) que establece cuándo procede la medida de destitución; lo relativo a las sanciones disciplinarias; a la tipificación de las faltas; al procedimiento que precede a la aplicación de las sanciones disciplinarias; al proceso de investigación y al informe sobre la investigación (Cfr. fojas 15 – 18 del expediente judicial); y

**E. Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005**, que establecen que todo trabajador con enfermedades tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igual condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de enfermedades crónicas, degenerativas e involutivas no puede ser invocado como causal de despido y que los trabajadores afectados por estas enfermedades solo podrán ser despedidos o destituidos de sus trabajo por causa justificada (Cfr. foja 16 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la **Resolución Administrativa No.001-2020 de 14 de enero de 2020**, dictada por la Directora General de Sistema Estatal de Radio y Televisión, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Evelyn Judith Laure Gutiérrez** del cargo de Reportero, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 22 - 23 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución Administrativa No.016-2020 de 17 de febrero de 2020**, expedida por la Directora General, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 21 de febrero de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 27 - 31 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 24 de julio de 2020, **Evelyn Judith Laure Gutiérrez**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para

interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución en iguales condiciones y salario (Cfr. fojas 4 - 5 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, la abogada de la actora indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

**“NOVENO:** Que las imputaciones que se le hicieron a mi mandante en el acto administrativo mediante el cual se le destituye, son un mero argumento sin fundamento, para justificar la conclusión de la relación jurídica que unía a mi representada con la autoridad nominadora” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

Lo arriba indicado encuentra su sustento en que la desvinculación de la demandante 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 Seguridad Pública (Cfr. fojas 22 - 23 del expediente judicial).

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto<sup>1</sup> **que el derecho a la estabilidad del**

---

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

**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, 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, estipula 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 **Evelyn Judith Laure Gutiérrez era una funcionaria que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, es evidente que la misma no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

En ese sentido, la terminación de la relación laboral de la demandante se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos demandados, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que la misma **no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo,** protección inherente de los servidores públicos de carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 31 de agosto de 2018, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

**“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.**

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos 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.”** (El resaltado es nuestro).

Por otro lado, y contrario a lo señalado por el apoderado especial de la demandante, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Evelyn Judith Laure Gutiérrez** del cargo que ocupaba en el **Sistema Estatal de Radio y Televisión**, y el fundamento de derecho que amparaba

tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 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;**
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, 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 de la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a dejar sin efecto su nombramiento; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. fojas 22 – 23 y 27 - 31 del expediente judicial).

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

**Adicionalmente, resaltamos que la hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, una vez decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 27 - 31 del expediente judicial).**

Por último, en cuanto a las supuestas enfermedades que alega padecer, cobra relevancia lo indicado en el informe de conducta de la entidad demandada, a saber:



“Al respecto podemos manifestar, que desde la fecha de ingreso a la Institución de la señora EVELUN JUDITH LAURE GUTIERREZ a la fecha en que fue notificada de la Resolución Administrativa 001-2020 de 14 de enero de 2020, que deja sin efecto su nombramiento, notificada a la señora EVELYN JUDITH LAURE GUTIERREZ el 15 de enero de 2020, no presentó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Institución ni reposa en su expediente de personal ninguna certificación de diagnóstico médico, recomendaciones médicas de dicho diagnóstico y/o documentos de control, constancias médicas, historial clínico previo ni posterior al ingreso, tratamiento o seguimiento médico alguno, ni ninguna otra documentación que nos permitiera conocer el estado de salud y que certificase que la señora EVELYN JUDITH LAURE GUTIERREZ padecía de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, condición que debió ser puesta en conocimiento mediante pruebas fehacientes a esta institución para tomar las consideraciones que fueren necesarias de ser el caso.” (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Al no reposar información en ese sentido, resultaba imposible que la entidad demandada reconociera protecciones derivadas de esa supuesta condición.

En esa línea de pensamiento, consideramos oportuno indicar que el examen de legalidad que se estará efectuando sobre el acto objeto de reparo, se debe realizar **tomando en consideración la realidad existente al momento en que el mismo fue emitido**; a saber, un escenario en donde el expediente de personal que **no contenía referencia alguna en cuanto a las enfermedades que decía padecer**.

Por lo que, pretender incorporar estas consideraciones en esta jurisdicción, implicaría modificar el contexto bajo el cual la entidad demandada emitió el acto cuya legalidad se cuestiona.

En ese tenor, si bien es permitido la presentación de medios de convicción en la jurisdicción contencioso administrativa, éstos no pueden estar destinados a subsanar deficiencias probatorias **propias de la vía gubernativa**; ya que, como lo hemos indicado, el accionar administrativo, en el caso que nos ocupa, se sustentó

en elementos de hecho y de derecho, de los cuales **no se desprendía la existencia de ninguna enfermedad crónica, degenerativa o involutiva que impidiera el ejercicio laboral.**


Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.001-2020 de 14 de enero de 2020**, emitida por el **Sistema Estatal de Radio y Televisión**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

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

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 421352020