

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1350

Panamá, 1 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Joaquín Ledezma Pinto, actuando en nombre y representación de Yolannie Edilsa Núñez Olivares, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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.

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

Noveno: 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 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2012, hoy derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, la cual establecía que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorios, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarían de estabilidad laboral en su cargo, y no podían ser despedidos sin que mediara alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de éstas. Adicional a ello, señalaba que los servidores públicos amparados por este artículo, no les sería aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

B. El artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que establece que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se concede en un efecto distinto (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 90 del Reglamento Interno de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, adoptado mediante la Resolución D.M.228/2002 de 26 de diciembre de 2002, señala 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 10 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 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de Yolannie Edilsa Núñez Olivares, quien ejercía el cargo de Jefe de Compensación, Planilla y Beneficios, con funciones de Asistente en la Secretaría General de dicha entidad (Cfr. fojas 13-14 y 15-18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través del Resuelto DM-507-2019 de 26 de septiembre de 2019, emitido por la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 1 de octubre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el lunes 2 de diciembre de 2019, Yolannie Edilsa Núñez Olivares, 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 115 de 29 de agosto de 2019, su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, el apoderado judicial de la recurrente, Yolannie Edilsa Núñez Olivares, expresa lo que a seguidas se copia: *"... Claramente podemos ver que tanto en el Decreto de Personal No. 115 del 29 de agosto de 2019, como en la Resolución DM-507-2019, de 26 de diciembre de 2019, se resalta que la señora Núñez Olivares no cuenta con estabilidad laboral, sin embargo, la misma cuenta con más de dos (2) años cumplidos de labores*

dentro de la institución, antes de la fecha de derogación de la mencionada Ley, lo cual le hace merecedora de reconocer su estabilidad laboral, de modo que la violación se da en forma directa” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Así mismo, el apoderado judicial de la actora, en lo que respecta al artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indica: *“... Consideramos que los derechos de nuestra representada han sido violados por la Institución de forma directa, toda vez que este artículo no se aplicó dentro del (sic) su marco normativo, puesto que nuestra representada fue separada del cargo sin más, muy a pesar de la claridad con que el legislador concibió la norma, esto es, presentando el recurso, debió suspenderse el trámite de cesantía, hasta que no se procediera al dictado de una resolución ejecutoriada e irrecurrible (Cfr. foja 10 del expediente judicial).*

Por último, y en lo que respecta al artículo 90 del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el apoderado especial de la actora indica: *“... A nuestra representada en ningún momento, se le ha notificado de un proceso disciplinario, por lo cual resaltamos se ha cometido una infracción directa sobre el Reglamento Interno de la propia institución, ya que esta esta (sic) es la única razón de destitución concedida en el mismo y la discrecionalidad para destituir, obedeciendo a la oportunidad y convivencia no está contemplada en Dicho (sic) Reglamento Interno el (sic) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral” (Cfr. foja 11 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 Yolannie Edilsa Núñez Olivares**; 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 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 la recurrente en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fojas 13-14 y 15-18 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, Yolannie Edilsa Núñez Olivares, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

“Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para

remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en su informe de conducta, detalló lo siguiente:

“CUARTO: Esta facultad discrecional es ejercida por la autoridad ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, por lo que la Administración puede 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 a oportunidad tal como lo señala la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de fecha 17 de julio de 2019, (Contencioso Administrativo).

Cabe señalar al respecto que, la señora YOLANNIE EDILSA NUÑEZ OLIVARES, no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure estabilidad, según se pudo comprobar en su expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad del cargo.

En virtud de lo expresado, indicamos que la ex servidora pública al no tener estabilidad en el cargo, la autoridad nominadora podía ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento con fundamento en la voluntad y discrecionalidad, según conveniencia y oportunidad cuando el servidor público que ocupaba el cargo, no se encuentre bajo el amparo del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que Yolannie Edilsa Núñez Olivares, no ha

acreditado estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega, de ahí que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, haya dejado sin efecto su nombramiento.

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; toda vez 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 en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la destitución de **Yolannie Edilsa Núñez Olivares**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Dentro del contexto anteriormente expresado, 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 señalar 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.

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien Yolannie Edilsa Núñez Olivares, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

“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" (La negrita es de esta Procuraduría).

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 115 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Prueba: Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que corresponde a este caso y que reposa en 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

Expediente: 1072-19