

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1525

Panamá, 20 de diciembre de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Roberto Ledezma Santamaría, actuando en nombre y representación de **Iris Priscilla Muir Figueroa**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidas por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y 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, cumpliendo con la función de "representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción...", 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.

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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 80, 88 y 98 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que en su orden se refieren a los derechos del servidor público discapacitado, cuándo se aplica la destitución y sobre las sanciones disciplinarias (Cfr. fojas 11-12 y 15 del expediente judicial);

B. El artículo 15 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que adiciona el numeral 17 al artículo 141 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, sobre la prohibición que tienen las autoridades nominadora y el superior jerárquico de nivel administrativo directivo, de despedir a los servidores públicos, que demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, o que tienen discapacidad de cualquier índole (Cfr. fojas 12 y 16 del expediente judicial);

C. El artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, "Que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad", que señala que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridad competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo (Cfr. fojas 12 y 16 del expediente judicial);

D. El artículo 27 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a que los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones (Cfr. fojas 13 y 17 del expediente judicial).

E. Los artículos 1 (numeral 2) (acápites a) y 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por medio de la Ley 3 de 10 de enero de 2001, adoptada el 7 de junio de 1999, relacionado al significado del término de discriminación contra las personas con discapacidad y el objetivo de la Convención, en cuanto a prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas discapacitadas y propiciar su plena integración en la sociedad (Cfr. foja 14 y 17 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 la lectura del negocio jurídico en estudio, observamos que la pretensión de la demandante está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, del Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y de la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidas por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, por medio de la cual se dejó sin efecto su nombramiento del cargo de Coordinador Nacional de Desarrollo Comunal (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia **Iris Pricilla Muir Figueroa** presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto mediante la Resolución 562-2019 de 22 de agosto de 2019, y notificada el 29 de agosto de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, la actora, el día 21 de octubre de 2019, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se le reintegre al cargo o posición que desempeñaba en la entidad, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta su reintegro (Cfr. fojas 2-20 del expediente judicial).

Por otra parte, se advierte que al sustentar el concepto de la violación de las normas que aduce infringidas, la accionante manifiesta que su destitución no se sujetó a la Ley, ya que de manera taxativa regula la estabilidad para los funcionarios que tengan enfermedades crónicas y discapacidad de cualquier índole (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, señala que el Decreto de Personal no estableció las causas por la cual decidieron dejar sin efecto el nombramiento de su poderdante, ya que solo se limitaron a decir que era una "servidora pública de NO carrera administrativa, nombrada en un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que podía ser desvinculada de la función pública, apreciación muy subjetiva y particular del Ministro..." (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el apoderado judicial de **Iris Priscilla Muir Figueroa**, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra del Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, advirtiendo que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que los actos administrativos objeto del presente análisis se dictaron conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Iris Pricilla Muir Figueroa** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no era de carrera**, de ahí que se removiera del cargo por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la institución demandada en su informe de conducta del 25 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 29-33 del expediente judicial).

En ese sentido, y tal como se observa en el expediente que ocupa nuestra atención, el acto acusado de ilegal se sustenta, por la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción al no estar incluida en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al

respecto los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que instaure una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

De lo antes expuesto, queda claro que la demandante por su calidad de funcionaria nombrada de forma permanente, no se le brinda una estabilidad laboral; por lo tanto su cargo es de libre nombramiento y remoción. 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.” (Lo destacado es nuestro).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Iris Pricilla Muir Figueroa** tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su remoción, 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, en este caso el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en ejercicio de su facultad discrecional.

En ese mismo contexto, cabe acotar lo expuesto por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, en su informe de conducta, cuyo contenido medular es el siguiente:

“Tal y como consta en el Decreto de Personal No. 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa No. 16 de 17 de julio de 2019, el Presidente de la República y la Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial dejaron sin efecto el nombramiento de la señora **Iris Muir Figueroa**, y ordenaron su destitución del cargo de Coordinador de Desarrollo Comunal, en el cual ejercía funciones de Abogada adscrita al Despacho Superior, posición que ocupaba en este Ministerio, recurriendo para ello a la atribución especial contenida en el

Código Administrativo, Artículos 794 y 629 numeral 18, para nombrar y remover libremente a los empleados públicos de acuerdo con la ley, ya que la señora **Iris Muir Figueroa** no ingresó a la institución por vía del concurso de mérito, siendo así que la Demandante era una funcionaria excluida de la Carrera Administrativa, constituyéndose en personal de servicio adscrito a los servidores públicos que no forman parte de la Carrera, por lo que la autoridad nominadora está en facultad de desvincularla de la posición en la que servía en esta entidad.” (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En abono de lo expuesto, debemos indicar que para proceder con la remoción de la actora, la institución demandada no necesitaba invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por la actora deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole hacer uso del recurso que le corresponden por ley.

En este escenario, se desprende con facilidad que la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la administración, y no se requerirá de un procedimiento administrativo sancionador, aunque la demandante tenga un nombramiento permanente; puesto que, dicho nombramiento, tal como ha indicado la Sala Tercera, no es sinónimo de derecho de estabilidad.

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 favor de la demandante, 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 de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por otro lado, la actora también manifiesta, que padece de una enfermedad clínicamente considerada como crónica y protegida por ley, toda vez que, reposa en su expediente personal la Nota Pol.Dr.S/B.C-346-2017, expedida por la Doctora Zulma Saldaña, Médico Familiar que atiende a la demandante y la Doctora Elizabeth Araúz, Directora Médica de la Policlínica Gustavo Barraza (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En relación con este cargo de ilegalidad, debemos indicar que dentro de las constancias procesales contenidas en el expediente judicial que ocupa nuestra atención, este Despacho no observa dentro de las pruebas documentales aportadas con la demanda, las certificaciones aludidas por ésta, y en donde se indica el padecimiento de la actora de la enfermedad crónica.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019, ni la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidos por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la accionante.**

VI. Pruebas: Se aduce como prueba documental, el expediente administrativo de personal.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General