

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 288

Panamá, 30 de marzo de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado **Joaquín Ortega Guevara**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal 255 de 3 de septiembre de 2010, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, la negativa tácita por silencio administrativo 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No es cierto; por tanto, se niega.

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

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

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 31 a 33 del expediente judicial).

Quinto: No es cierto; por tanto, se niega. (Cfr. fojas 27 a 29 del expediente judicial).

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora considera infringidas las siguientes disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias:

A- El artículo 70 de la Constitución Política, según lo indicado a fojas 4 y 5 del expediente judicial;

B- El artículo 279 del Código Judicial; de acuerdo a lo señalado en las fojas 5 a 6 del expediente judicial; y

C- Los artículos 80 y 81 del reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según advierte este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto de personal 255 de 3 de septiembre de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se resolvió declarar cesante a Joaquín Antonio Ortega Guevara del cargo de “Presidente de Juntas de Conciliación y Decisión”, con número de empleado 90015, planilla 4, partida presupuestaria 0.13.0.2.001.04.02.001, que ocupaba en dicho ministerio. (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad del recurrente respecto del mencionado acto administrativo, éste presentó un recurso de reconsideración; sin embargo, alegando que habían transcurrido más de dos meses desde la interposición de dicho escrito sin recibir respuesta alguna, afirma que se ha configurado la negativa tácita por silencio administrativo.

Este Despacho observa que dicho señalamiento no es cónsono con las constancias procesales, puesto que en el expediente judicial reposa la copia autenticada de la resolución DM 318-2010 de 14 de octubre de 2010, mediante la cual la entidad ministerial demandada resolvió el medio de impugnación antes indicado, manteniendo el contenido del acto original, y también se observa la copia autenticada del edicto mediante el cual se notifica dicha resolución. (Cfr. fojas 27 a 29).

En ese mismo sentido, advertimos que el actor presentó la acción de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención dentro de los dos meses siguientes a la desfijación del mencionado edicto. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma expuesta por el recurrente, éste ha presentado ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo análisis, cuyos cargos de infracción procedemos a contestar en los siguientes términos:

1. Tal como se ha indicado previamente, la parte actora estima que el decreto de personal acusado infringe el artículo 70 de la Constitución Política que dispone que ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la ley.

Al respecto, debemos destacar que en el ámbito de la jurisdicción Contencioso Administrativa no deben invocarse como infringidas disposiciones constitucionales, conforme lo hace la parte actora, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que el cargo de infracción alegado con relación al artículo 70 de la Constitución Política debe ser rechazado de plano.

El criterio antes expuesto, es decir, la falta de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer cargos de infracción relacionados con normas con rango constitucional, ha sido reconocido por dicho Tribunal en múltiples sentencias, de las cuales nos permitimos transcribir un extracto del fallo de 14 de octubre de 2009, en el cual esa Sala indicó lo siguiente:

“Concluida la precitada revisión, hemos podido determinar que el libelo de demanda en comento no puede ser susceptible de ser admitido por esta Sala; pues sería un claro yerro a estas alturas el desconocimiento de que a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le compete el control de la legalidad de los actos administrativos, tal cual está previsto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y desarrollado en la Ley (véase el artículo 97 de la Ley 23 de 1 de junio de 2001 - Código Judicial); no el control de la constitucionalidad, atribuido al Pleno de esta Corporación de Justicia, por tanto, el Tribunal Contencioso Administrativo no puede por razones de competencia material conocer de la infracción de normas de jerarquía constitucional, como es precisamente lo que ha ocurrido en esta ocasión, esto es, que el hoy ocurrente ha invocado como normas infringidas, el ordinal 1 del artículo 166 y el ordinal 1 del artículo 184 de la Constitución Política.” (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

2. Por otra parte, el accionante alega que el acto objeto de reparo viola el artículo 279 del Código Judicial y los artículos 80 y 81 del reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Las disposiciones legales antes indicadas en su orden se refieren a la estabilidad laboral de la que gozan los magistrados de distrito judicial, los jueces de circuito y municipales, así como los servidores públicos subalternos y amparados por la Carrera Judicial; a las causales de destitución establecidas en el régimen interno del citado ministerio; y a las reglas que deben seguirse para aplicar dicha medida.

Joaquín Ortega Guevara sustenta la violación de las normas antes mencionadas, alegando que gozaba de la estabilidad laboral que detentan los magistrados de distrito judicial, los jueces de circuito y municipales dispuesta en el artículo 279 del Código Judicial, toda vez que se desempeñaba como presidente de una Junta de Conciliación y Decisión, y en tal sentido señala que el artículo 16 de la ley 7 de 1975, mediante la cual se crean las Juntas de Conciliación y Decisión, dispone que éstas tendrán las mismas prerrogativas y privilegios reconocidos a los Jueces Seccionales de Trabajo, de allí el sustento de su pretendida estabilidad laboral es similar a la de dichos administradores de justicia. (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, el recurrente argumenta que no podía ser removido de su cargo sin una causa justificada y sin que se hubiera realizado una investigación previa que le permitiera ejercer su derecho de defensa. (Cfr. fojas 8 y 10 del expediente judicial).

La Procuraduría de la Administración se opone a los argumentos expuestos por la parte actora, pues el ingreso de Joaquín Ortega Guevara al cargo que éste ejercía como presidente de una de las Juntas de Conciliación y Decisión no se hizo conforme a un proceso de selección o de concurso de méritos y, por tal razón, a dicho ex servidor público no le era aplicable la prerrogativa establecida en el artículo 279 del Código Judicial, en su aplicación concordante con el artículo 16 de ley 7 de 25 de febrero de 1975.

Esta posición encuentra sustento en el hecho que el recurrente fue designado, el 6 de agosto de 2009, en la posición que desempeñaba mediante el decreto ejecutivo 49 de 6 de agosto de 2009, (Cfr. foja 39 del expediente judicial) es decir, en atención al ejercicio de la potestad de libre nombramiento de la que goza la autoridad nominadora, en consecuencia, la estabilidad que alega no le puede ser reconocida, pues como ha indicado ese Tribunal en similares casos,

dicha prerrogativa se encuentra supeditada a que el ingreso del magistrado o juez a su cargo se haya efectuado a través de un procedimiento de selección o de méritos, tal como se indicó en el fallo de 17 de febrero de 2006, bajo la ponencia del magistrado Winston Spadafora Franco en los siguientes términos:

“Mediante el Decreto de Personal N° 12 de 5 de febrero de 2003, el funcionario demandado, destituyó a la demandante del cargo que ejercía en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, como Presidenta de la Junta de Conciliación y Decisión N° 13. Fundamentó su decisión, en la reorganización administrativa que lleva a cabo la nueva administración (Ver f. 1-2 del expediente contencioso).

...
II. CARGOS DE ILEGALIDAD DE LA RECURRENTE.

La parte actora considera que el acto acusado es violatorio de los artículos 16 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975 "Por medio de la cual se crean dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo las Juntas de Conciliación y Decisión"; 279 del Código Judicial y 68 de la Constitución Política, por lo que solicita a la Sala que ordene su reintegro, con el correspondiente pago de salarios caídos.

En este sentido afirma, que las Juntas de Conciliación y Decisión gozan de las prerrogativas y privilegios que ostentan los Jueces Seccionales de Trabajo y, por ende, la licenciada IRIS ELIDA SERRACÍN JIMÉNEZ en su calidad de Presidenta de la Junta de Conciliación N° 13, estaba amparada por las mismas.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA.

...
Al efecto, de acuerdo a los documentos que constan en autos, la demandante ingresó al cargo de Presidente de la Junta de Conciliación N° 13 en el Ministerio de Trabajo, por la libre designación o nombramiento de la autoridad nominadora, y no a través de un proceso de selección o concurso de méritos. Esto trae como consecuencia, tal como lo ha reiterado la Sala en numerosas ocasiones, que el funcionario quede sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, según lo previsto en el artículo 794 del Código Administrativo, que consagra la facultad de resolución ad-nutum de la administración, excepto que el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa.

En cuanto a la violación de los artículos 16 de la Ley 7 de 1975 y 279 del Código Judicial, -en que se apoya parcialmente la pretensión de la demandante, cabe agregar que los funcionarios del Órgano Judicial -inclúyase a los Jueces Seccionales de Trabajo-, gozan de todos los derechos y garantías derivados de la Carrera Judicial, siempre y cuando ingresen a la misma cumpliendo las exigencias de ingreso que prevé el Código Judicial, que no son otras que las relativas a los concursos de méritos (Cfr. Sentencia de 26 de enero de 2004).

Una vez advertido, que las constancias de autos nos demuestran que el nombramiento de la licenciada IRIS SERRACÍN JIMÉNEZ como Presidente de la Junta de Conciliación N° 13 en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, no fue producto de un método de selección o concurso de méritos, se reitera que no estaba amparada por una Ley de Carrera Judicial al momento de su destitución y, por ende, no gozaba de estabilidad en el cargo y su remoción era potestad discrecional de la autoridad nominadora.

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, el Decreto N° 12 de 5 de febrero de 2003, expedido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ni su acto confirmatorio y, NIEGA las demás declaraciones pedidas.

Notifíquese
WINSTON SPADAFORA FRANCO
ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- VICTOR L.
BENAVIDES P. JANINA SMALL (Secretaria).” (El subrayado es de este Despacho).

Como consecuencia de todo lo antes expuesto, resulta claro para esta Procuraduría que el actor no gozaba de la estabilidad alegada y, por lo tanto, el acto acusado se encuentra plenamente sustentado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República para remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que éstos no son de libre nombramiento y remoción. (Cfr. foja 30 y 39 del expediente judicial).

Siendo ello así, podemos concluir que para proceder con la remoción del citado ex servidor público no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar algún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, tal como ocurrió en la vía gubernativa; razón por la que los cargos de infracción alegados con relación a los artículos 279 del Código Judicial y los artículos 80 y 81 del reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral deben ser desestimados por esa Sala.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el decreto de personal 255 de 3 de septiembre de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal para su incorporación al proceso, se aduce la copia autenticada del expediente administrativo relativo a la remoción de Joaquín Ortega Guevara, el cual reposa en los archivos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 1192-10