

12 de junio de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licdo. Javier Said, en representación de **Mariela de Chamorro**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N°12 de 14 de enero de 2003 expedido por la **Directora General del Registro Público** y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de  
la Demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.**

Con el respeto que nos distingue concurrimos ante el Despacho a su cargo, con la finalidad de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

**I. Nuestra intervención.**

Esta Procuraduría interviene debidamente fundamentada en el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 2000, según el cual a esta dependencia del Ministerio Público le corresponde la defensa de los intereses de la Administración.

**II. La pretensión.**

La demandante solicita a Vuestra Sala que se formulen las siguientes declaraciones:

a) Que es nulo por ilegal, el Resuelto N°13 de 14 de enero de 2003 y su acto confirmatorio contenido en la Resolución N°7 de 23 de enero de 2003, ambas expedidas por Directora General del Registro Público de Panamá, por las cuales se ordenó y se confirmó respectivamente, la destitución de la señora **Mariela de Chamorro**, con cédula de

identidad personal número 8-226-1571, quien se desempeñaba en dicha institución como Secretaria, Posición N°268.

b. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad anterior, se ordene el reintegro de la señora **Mariela de Chamorro** a la misma posición que ocupaba al momento de su destitución, con el salario a ella asignado.

c. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad anterior, se ordene el pago de los salarios dejados de percibir por la señora **Mariela de Chamorro** desde el momento de su destitución hasta su efectivo reintegro al Registro Público.

Este Despacho observa que la pretensión de la demandante carece de sustento jurídico, motivo por el cual solicita respetuosamente a los Señores Magistrados se sirvan desestimarla.

**II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:**

**Primero:** Aceptamos únicamente que la demandante fue destituida a través del Resuelto N°13 de 14 de enero de 2003 expedido por la Directora General del Registro Público; el resto son argumentaciones falsas de la demandante; por tanto, lo negamos. Véase foja 3<sup>a</sup> del expediente judicial.

**Segundo:** Aceptamos únicamente que el Resuelto N°13 de 14 de enero de 2003 expedido por la Directora General del Registro Público le fue notificado y entregado a la demandante mediante Nota N°DG/14-2002 de 14 de enero de 2003. El resto constituyen apreciaciones subjetivas de la demandante; por tanto, lo negamos.

**Tercero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Cuarto:** Aceptamos únicamente que la Resolución N°7 de 23 de enero de 2003, en efecto, mantuvo en todas sus partes lo decretado en el Resuelto N°13 de 14 de enero de 2003 expedido por la Directora General del Registro Público que contiene la destitución de la demandante.

**Quinto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Sexto:** Éste no es un hecho, sino una apreciación subjetiva de la demandante, que negamos.

**Séptimo:** Éste lo contestamos como el anterior.

**Octavo:** Éste no es un hecho, sino la transcripción de la nota visible en las fojas 14 y 15 y de la respuesta de foja 16 del expediente judicial y, como tal, se tienen.

**Noveno:** Éste no es un hecho, sino una conjetura de la demandante; por tanto, lo negamos.

**Décimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Undécimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Duodécimo:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Décimo Tercero:** Éste no es un hecho, sino alegaciones del abogado de la demandante que no son pertinentes en el proceso in examine; por tanto, las negamos.

**Décimo Cuarto:** Este hecho no es cierto como se redacta; por tanto, lo negamos. El Registro cuenta con su propia Ley Orgánica y ella le sirve de sustento legal a sus actuaciones.

**Décimo Quinto:** Aceptamos que se interpuso una denuncia penal contra la actual demandante.

**Décimo Sexto al Vigésimo Sexto:** Estos hechos los negamos porque hacen alusión directa a la denuncia penal

contra la señora Mariela de Chamorro y su procedimiento, lo que escapa de la esfera administrativa que compete a la Honorable Sala Tercera de la Corte.

**IV. Las normas que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:**

El abogado que defiende los intereses de la demandante señala que la actuación del Registro Público vulnera las siguientes normas jurídicas:

a. Artículo 26 de la Ley 135 de 1943.

Esta Procuraduría no procederá al análisis del artículo 26 de la Ley 135 de 1943, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 38 de 2000, esa norma está expresamente derogada. Para ilustración de la Sala procedemos a su transcripción:

**"Artículo 206:** La presente Ley subroga los artículos 6, 7 y 27, así como el numeral 2 del artículo 350 y deroga el artículo 348, del Código Judicial; **deroga el artículo 26 y el Capítulo I, Título II, de la Ley 135 de 30 de abril de 1943**, modificada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946; la Ley 15 de 28 de enero de 1957; los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984; el artículo 28 de la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985; la Ley 36 de 5 de junio de 1998; el Decreto Ley 4 de 8 de julio de 1999; el Decreto Ley 7 de 23 de agosto de 1999; y toda disposición que le sea contraria."

b. El artículo 11, numeral 9, y 21 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999.

**"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:

1. Planificar, dirigir, coordinar y controlar la organización administrativa y funcional del Registro Público.

...

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

Artículo 21 de la Ley 3 de 1999.

**"Artículo 21:** Mientras tanto no sean modificadas, se aplicarán al Registro Público las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, actualmente aplicables al Registro Público como dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia..."

**Concepto de la infracción:**

A juicio de la demandante, la norma citada ha sido infringida, por interpretación errónea, porque a juicio del abogado de la demandante las atribuciones conferidas por dicha norma a la Directora General del Registro Público está sujeto al cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes y según su criterio, en ausencia de un Reglamento Interno propio del Registro Público, debía aplicarse el que rige para el Ministerio de Gobierno y Justicia **antes de ser una entidad autónoma.**

**Defensa de la entidad demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho se opone al criterio esgrimido por el abogado de la demandante, porque el artículo 11 de la Ley 3 de 1999 es claro al describir cuáles son las atribuciones del Director General del Registro Público; entre ellas, nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover el personal subalterno, por lo que la Licda. Doris Vargas de Cigarruista está facultada por la Ley para emitir las aludidas acciones de personal.

La Corte Suprema de Justicia en múltiples precedentes jurisprudenciales ha declarado la legalidad de los actos administrativos contentivos de acciones de personal de destitución fundamentadas en la potestad de la autoridad nominadora para remover al personal subalterno; veamos:

“Con relación a este punto le asiste la razón a la Procuradora de la Administración al señalar que la separación administrativa en el presente caso se produce en virtud de **la voluntad discrecional de la Administración** activa que lo nombró, según el régimen de libre nombramiento y remoción.

Significa esto que la medida adoptada con relación al señor ORTEGA, es de carácter disciplinario y no correccional, la cual es la consagrada en el artículo 829 del Código Administrativo, razón por la que los argumentos del actor no prosperan en el presente caso dado que el señor ORTEGA no estaba sujeto a la carrera administrativa, es decir aquella a la que se ingresa por concurso de mérito y no por libre nombramiento.

El señor HECTOR ORTEGA no estaba amparado por una Ley de Carrera Administrativa, por lo que la separación de que fue objeto deriva de la voluntad discrecional de la Administración activa que lo nombró, según el régimen de libre nombramiento y remoción.” (**Sentencia de 20 de junio de 1996**, Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia.)

c. Finalmente, se dicen infringidos los siguientes artículos: **76 del Decreto Ejecutivo N°171 de 22 de junio de 1992** contentivo del procedimiento para el trámite de destitución; **98, 99 y 103 del Resuelto 1008 de 2001** por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia.

**Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

A esta Procuraduría le llama la atención que el abogado de la demandante invoca como infringido el Decreto Ejecutivo N°171 de 22 de junio de 1992 **contentivo del Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia**, cuando es de su conocimiento que dicho Decreto Ejecutivo fue derogado por la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 6 de julio de 1993, que en lo medular dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS E. AYALA MONTERO, EN REPRESENTACIÓN DE LOS SEÑORES EDUARDO LÓPEZ Y OTROS EN CONTRA DEL DECRETO EJECUTIVO N°171 DE 22 DE JUNIO DE 1992. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, SEIS (6) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado CARLOS E. AYALA MONTERO actuando en nombre y representación de los señores EDUARDO LÓPEZ, ROGELIO GONZÁLEZ, JOSÉ HERRERA, GIL SANTOS RICO Y ALBERTO SÁNCHEZ, presentó acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 171 de 22 de junio de 1992 y publicado en la Gaceta Oficial No. 22,087 de 28 de julio del mismo año, por medio del cual se estableció el Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia.

...

El Procurador de la Administración coincide con el demandante de que el Decreto Ejecutivo acusado es inconstitucional. Expresa su opinión de la siguiente forma:

'A nuestro juicio le asiste la razón al demandante, ya que corresponde a la Ley establecer los deberes y derechos de los servidores públicos, sus nombramientos, ascensos, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones. Por lo tanto se consagra una categórica reserva legal, y se establece que es a la Asamblea Legislativa a quien corresponde emitir leyes sujeción a los procedimientos constitucionales pertinentes.'

Un estudio de la demanda demuestra que el reglamento interno acusado de inconstitucionalidad, determina los deberes y derechos de los servidores públicos, de los artículos 36 a 65, comprendidos en el Título III; estableciendo regulaciones sobre ascensos, menciones sobre jubilaciones y pensiones. En el Título IV establece medidas disciplinarias, del artículo 66 al artículo 76, regulando en esta sección casos en que se deben dar suspensiones, causales para destituciones, así como un procedimiento para el trámite de la destitución. Finalmente el Título V regula los casos de nombramientos permanentes y traslados de personal.

El artículo 297 de la Constitución Nacional establece de manera clara, que los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, serán determinados por la ley. Por lo expuesto, se desprende inequívocamente que un reglamento interno de un Ministerio del Estado o cualquiera otra entidad oficial, no puede establecer normas sobre deberes y derechos de los servidores públicos, ni sobre nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones, ya que éstos principios sólo pueden ser desarrollados por ley, por ser propios de las carreras públicas, como la carrera administrativa, la judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar, y las otras carreras que determine la ley. El Reglamento Interno podría desarrollar estos principios sólo cuando ya existan en la ley de carrera respectiva.

La Corte, en un fallo reciente, de 13 de marzo de 1991, declaró inconstitucional el Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda y Tesoro, por las mismas consideraciones que ahora se aducen.

Por lo expuesto la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL el



Decreto Ejecutivo No. 171 de 22 de junio de 1992."

Similar criterio debe aplicársele al **Resuelto 1008 de 2001 por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Gobierno y Justicia**, porque el artículo 297 de la Constitución Política Nacional es enfático al disponer que los deberes y **derechos** de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley. Tal como lo expresa el Dr. César Quintero, siguiendo la doctrina universalmente aceptada, la norma a la que se refiere el artículo 297 de la Constitución Política, al hacer la reserva legal, crea una Ley Material, es decir, aquella que es aprobada por la Asamblea Legislativa, según el procedimiento ordinario de aprobación de las leyes, y las mismas no pueden ser suplantadas por normas de rango inferior, tal como ocurre en el presente caso; salvo que la demandante esté acreditada como funcionaria de Carrera Administrativa.

Sobre este particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, de las que citamos el extracto del Fallo calendado 3 de septiembre de 1993, que señala lo siguiente:

"En este punto es preciso resaltar la naturaleza administrativa de las relaciones entre el Estado y sus servidores. **El acto de nombramiento de un empleado público es un acto condición, o sea que coloca al empleado público en una situación general creada por la ley**, y no por un contractual de naturaleza privada. La regla entre el Estado y sus servidores es que están sometidos a una relación de derecho público, según los estatutos que para ellos existiera o se dicten posteriormente. En base a lo expresado, el empleado no sujeto a la

carrera administrativa, (en la que se ingresa por concurso de mérito y no por libre nombramiento) se halla en una situación legal y reglamentaria en que su condición está señalada de antemano por la ley y los reglamentos...”

A mayor abundamiento, la Sala Tercera de la Corte, ha señalado que, en aquellos casos en que el Servidor Público no pertenezca a Carrera Pública alguna “el sistema que prevalece es el nombramiento discrecional efectuado normalmente por la propia autoridad nominadora. De modo que actualmente la autoridad competente para destituir a un empleado público es salvo excepción, la misma que lo nombra.” (Fallo de 23 de mayo de 1991).

En el expediente judicial, in examine, no se ha acreditado que la señora Mariela de Chamorro haya ingresado al cargo de Secretaria en el Registro Público siguiendo los parámetros que disponen las normas de la Ley o a través de un concurso de méritos, sino por designación personal de la autoridad nominadora, lo que la convierte en una funcionaria de libre nombramiento y remoción, sujeta a la **discrecionalidad de la autoridad.**

Mediante la sentencia fechada 4 de febrero de 2000, la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en los siguientes términos:

“... la señora IRIA CONTRERAS cuando fue separada de su cargo, no gozaba de estabilidad porque no estaba amparada por los beneficios de una ley especial o de la Ley de Carrera Administrativa, que le garantizara un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación, de conformidad con los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional, los cuales preceptúan que le está reservado a la Ley el desarrollo de la carrera administrativa.

Esto es así, porque la ley de Carrera Administrativa N°9 de 20 de junio de 1994, apenas está en etapa de implementación y en la fecha en que se dictó el acto impugnado, el Ministerio de Gobierno y Justicia no había sido incorporado al sistema de carrera administrativa como lo ordena el artículo 198 de la citada Ley 9 de 1994. La Sala estima necesario señalar que, dicho Ministerio fue incorporado al Régimen de Carrera Administrativa mediante Resolución de Gabinete N° 128 de 17 de septiembre de 1998 (Ver Gaceta Oficial N°23,665 de 22 de septiembre de 1998), es decir, ocho meses después de haberse dictado el Decreto de Personal N°300 mediante el cual se destituyó a la señora IRIA CONTRERAS.

Este criterio lo comparte la señora Procuradora de la Administración, quien manifiesta lo siguiente en su Vista Fiscal:

'... las constancias procesales acopiadas, demuestran que la demandante carecía de estabilidad en la posición que ocupaba dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia, por tanto, resulta imposible adentrarnos a examinar las disposiciones de la ley N° 9 de 20 de junio de 1994, aducidas como infringidas, cuando es evidente que la señora CONTRERAS, al momento de ser destituida, no se encontraba amparada por la Ley de Carrera administrativa, la cual si bien es cierto, se encuentra vigente, hay que aclarar que la incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la administración pública a la carrera administrativa, es progresiva y se hace mediante acuerdo del consejo de Gabinete y en atención al cronograma establecido en el artículo 198. La citada Carrera Administrativa, a la fecha, no ha sido implementada en el Ministerio de Gobierno y Justicia...'

Como la demandante no gozaba de estabilidad en la posición que ocupaba en el Ministerio de Gobierno y Justicia al momento de ser destituida, la autoridad nominadora podía, a su discreción, destituirla, y así lo hicieron el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Gobierno y Justicia, debidamente facultados por ley.

Es conveniente resaltar que al impugnar el Decreto N° 300 de 23 de diciembre de 1997 que la separó del cargo, IRIA CONTRERAS ejerció su derecho a defensa y presentó sus descargos por medio del recurso de reconsideración.

Por lo expuesto, debe esta Sala desestimar los cargos de violación endilgados por la parte actora.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 300 de 23 de diciembre de 1997, dictado por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia y NIEGA las otras declaraciones pedidas."

Por lo expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud a los Honorables Magistrados para que se desestimen las pretensiones de la demandante y, en su lugar, se declare legal el Resuelto N°12 de 14 de enero de 2003 expedido por la Directora General del Registro Público.

**Pruebas:**

Aceptamos las pruebas aportadas junto con el libelo de la demanda que cumplan con las formalidades del Código Judicial.

**Derecho:** Negamos el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia:  
Destitución  
Discrecionalidad

BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL  
4 DE JUNIO DE 2003.

Indira  
Exp. N°192-03  
Entrada: 31-03-03  
Magistrado: Spadafora  
Asignado: 26-05-03  
Proyecto: 04-06-03