

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 417

Panamá, 19 de abril de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

El Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Rosa Lorenzo Chacón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 36 de 30 de octubre de 2017, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y 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, 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 como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

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

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

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 154 y 159 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; de conformidad con las modificaciones correspondientes, los que, de manera respectiva, establecen que debe recurrirse a la destitución cuando se haya hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario; y que el incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

**B.** El artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma el artículo 156 de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones, el cual señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito, para ello la Oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles, en la que el funcionario investigado tendrá garantizado el derecho a la defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**C.** El artículo 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento, adoptado mediante la Resolución 327-2007 de 30 de agosto de 2007, que guarda relación con la destitución como medida disciplinaria por la

reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 6 y 7 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 acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 36 de 30 de octubre de 2017, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la cual se destituyó a **Rosa Lorenzo Chacón** del cargo de Jefa de Departamento de Tesorería que ocupaba en dicha entidad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2017, el citado acto administrativo fue impugnado por la actora a través del correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido mediante la Resolución Administrativa 544-2017 de 23 de noviembre de 2017, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 29 de noviembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10-11 y 12-14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de enero de 2018, la demandante, por medio de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que se le restituya a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios caídos y demás emolumentos que haya dejado de percibir, desde el

momento de su destitución hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado deviene en ilegal, puesto que la entidad demandada, previo a destituir a su representada, inobservó aplicar de manera progresiva las sanciones disciplinarias establecidas en el reglamento interno así como también el presupuesto de reincidencia, aunado al hecho que su mandante no fue investigada ni se le tramitó proceso disciplinario alguno que pudiera justificar la aplicación de una medida como la destitución, motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido con prescindencia de los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 4-7 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 **Rosa Lorenzo Chacón**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su **remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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**; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Rosa Lorenzo Chacón, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley**

**especial**, de ahí que fuera destituida del cargo que ocupaba con sustento, entre otros, 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 que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. 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).

En atención al párrafo anterior, nos permitimos citar lo señalado en la Resolución Administrativa 36 de 30 de octubre de 2017, emitida por la entidad demandada, donde consta el criterio vertido en el acto objeto de reparo, al manifestar que el cargo ejercido por la recurrente, es de libre nombramiento y remoción, cito:

**“CONSIDERANDO:**

Que el Texto Único del 29 de agosto de 2008, que comprende la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa y sus modificaciones, en su Título VII, Capítulo II y III; el Artículo 2, numeral 2 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que reforma la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa y el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo, establecen **el procedimiento para destituir a un servidor público de NO Carrera Administrativa, nombrado en cargo de libre nombramiento y remoción.**

...

**RESUELVE:**

**PRIMERO: Se ORDENA la destitución de ROSA LORENZO...nombrado con cargo de Jefe del Departamento de Tesorería,...por ocupar cargo de libre nombramiento y remoción, con categoría de servidor público de NO Carrera Administrativa.**” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En adición, no podemos perder de vista que la ahora demandante fue removida del puesto de **Jefa de Departamento de Tesorería, cargo que dado a la naturaleza y atribuciones es de libre nombramiento y remoción, toda vez que es una de las posiciones de confianza de las cuales dispone el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial para nombrar a su personal inmediato encargado de asistirlo en su gestión administrativa y delegarle el mando directo del departamento correspondiente, en este caso, el de Tesorería.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

“... ”

**Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.**

...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.**

Por ende, la Sala ha dicho que 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 nuestra).

Por otra parte, contrario a lo expuesto por la prenombrada, si bien la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, en su artículo 42-C, señala que el Tribunal Administrativo

de la Función Pública, **el cual todavía no está constituido**, una vez en funcionamiento tendrá competencia para ordenar el pago de salarios caídos, **en los casos que corresponda**; lo cierto es que la cancelación de dichas prestaciones laborales **procederían una vez se encuentren reconocidas mediante una resolución dictada por tal organismo**; motivo por el cual mal puede pretender la demandante que se le reconozca el pago de los salarios dejados de percibir con fundamento en la norma ya citada.

Por último, 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 **Rosa Lorenzo Chacón**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 36 de 30 de octubre de 2017**, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de 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 67-18