

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 459

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de junio de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

El licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en representación de **Marcelino Pérez Morán**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal 262 de 13 de septiembre de 2010, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, el acto confirmatorio y 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.

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: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. 13 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 138, 154, 155 y 158 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 1994 que se refieren de manera respectiva a la estabilidad; al uso progresivo de sanciones administrativas; a las causales de destitución directa y al documento que certifique la acción de destitución de los servidores públicos de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial);

B. El artículo 21 de la ley 43 de 2009, relativo a la desacreditación de los funcionarios incorporados a la Carrera Administrativa mediante el procedimiento especial de ingreso previsto por la ley 24 de 2007 (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

C. El artículo 62 de la ley 38 de 2000, modificado por el artículo 3 de la ley 62 de 2009, que establece los supuestos en los cuales las entidades públicas pueden revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

D. El numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, relativo a la facultad discrecional de que goza el Presidente de la República para remover a sus subalternos (Cfr. foja 9 del expediente judicial); y

E. El artículo 6 de la ley 14 de 1967, sobre las condiciones de estabilidad del personal de inspección del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. foja 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.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto de personal 262 de 13 de septiembre de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral mediante el cual se destituyó a Marcelino Pérez Morán del cargo que ocupaba como inspector de trabajo. El actor también solicita que, como producto de tal declaratoria, se ordene al funcionario demandado que se le restituya a sus labores, con el consecuente pago de los salarios que ha dejado de percibir desde la fecha de su destitución hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Debido a la disconformidad del afectado con el acto administrativo en referencia, interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la resolución DM 343-2010 de 23 de noviembre de 2010, expedida por la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

En ese contexto, el demandante ha presentado ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, cuyos cargos de ilegalidad procedemos a contestar en los términos que indicamos a continuación.

Conforme viene dicho en párrafos precedentes, el hoy demandante estima que el acto acusado infringe, entre otros, los artículos 138, 154, 155 y 158 del texto único de la ley 9 de 1994; el artículo 21 de la ley 43 de 2009; y el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, los cuales analizaremos de manera conjunta.

A juicio del recurrente, el Órgano Ejecutivo no debió utilizar la facultad establecida en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo para desvincularlo de su cargo, ya que, según su opinión, era funcionario con estabilidad, por estar acreditado en el régimen de carrera mediante la resolución 230 de 19 de marzo de 2008; y por encontrarse amparado por la ley 14 de 1967 que aprobó el Convenio número 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, aprobado el 19 de junio de 1947, de ahí que para su remoción debían mediar tanto una causal específica como el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Esta Procuraduría advierte que en el hecho tercero de la demanda, el recurrente hace alusión a la resolución administrativa que le confirió la condición de servidor público de Carrera Administrativa y al certificado que

acredita tal situación; no obstante, debe tenerse en cuenta que esa documentación, la cual fue aportada al proceso en fotocopia simple por el actor, se emitió al amparo del procedimiento especial de ingreso contenido en la ley 24 de 2007, que modificó la ley 9 de 1994, por lo que veremos a continuación la misma no aportó nada al proceso (Cfr. fojas 3, 23 y 24 del expediente judicial).

Contrario a los planteamientos que expone el demandante, este Despacho considera oportuno aclarar que el artículo 21 de la ley 43 de 2009 resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación a la Carrera Administrativa que se hubiesen materializado bajo el amparo de ley 24 de 2007; medida que fue adoptada con efectos retroactivos al tenor de lo establecido en el artículo 32 de dicha excerpta legal. Estas normas son del tenor siguiente:

“Artículo 21 (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.”

- o - o -

“Artículo 32. La presente Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007.”

De la lectura de ambas normas, resulta claro que todos los actos de acreditación en la Carrera Administrativa que fueron realizados bajo el amparo de la ley 24 de 2007 quedaron sin efecto, por mandato expreso que en tal sentido hace el artículo 21(transitorio), y por el hecho de que la

ley 24 de 2007 tiene efectos retroactivos, al haber sido aprobada por la Asamblea Nacional de acuerdo con los términos del artículo 46 de la Carta Política; de tal suerte que situaciones creadas bajo los efectos de una legislación anterior, como ocurre con la acreditación como servidor público de carrera de Marcelino Pérez Morán, ahora devengan en actos administrativos carentes de eficacia jurídica.

La integración de esta nueva realidad jurídica trajo como consecuencia que el demandante adquiriera el estatus de funcionario de libre nombramiento y remoción, situación, por la cual no le eran aplicables los artículos 138, 154, 155 y 158 del texto único de la ley 9 de 1994, invocados como infringidos en este proceso, debido a que éstos forman parte de la ley de Carrera Administrativa a la que ya no estaba adscrito el demandante. Por consiguiente, el Órgano Ejecutivo estaba plenamente facultado para removerlo del cargo que ocupaba en la institución demandada, para lo cual bastaba sustentar tal decisión en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que le atribuye al Presidente de la República la potestad de remover a los empleados de su elección, salvo que la Constitución Política y la Ley dispongan lo contrario.

Por otra parte, el apoderado judicial del accionante manifiesta que el acto objeto de reparo infringe el artículo 62 de la ley 38 de 2000, ya que considera que el mismo fue dictado sin tomar en consideración lo indicado en esa norma, en el sentido que, para poder dejar sin efecto

la resolución que acredita a un servidor público adscrito al régimen de estabilidad contenido en el texto único de la ley 9 de 1994, la Administración debía emitir una nueva resolución revocando dicha actuación. (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a estos argumentos del actor, ya que en el negocio bajo análisis no era necesaria la emisión de una resolución de la naturaleza indicada, pues, tal como hemos señalado en líneas previas, en virtud del mandato legal contenido en el artículo 21 de la ley 43 de 2009, quedaron sin efecto todos aquellos actos de incorporación de servidores públicos a dicho régimen, cuando los mismos hubieran sido realizados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, situación en la que se ubica el accionante, por lo que el cargo de ilegalidad que hace respecto al artículo 62 de la ley 38 de 2000 debe ser igualmente descartado.

El recurrente también sustenta su pretensión en lo establecido en el artículo 6 de la ley 14 de 1967 que dispone:

“Artículo 6: El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.”

Según lo alegado por el actor al explicar este cargo de infracción, dicha norma le confería un régimen de estabilidad por el hecho de desempeñarse como inspector

laboral, señalamiento que en opinión de este Despacho carece de asidero jurídico, pues esa disposición legal únicamente enuncia condiciones genéricas y programáticas relativas al personal de inspección en los establecimientos industriales que por sí mismas no confieren derechos subjetivos a favor del recurrente. La excerpta que se invoca como violada tampoco supone la existencia de una carrera pública especial, regida por los principios del sistema de méritos que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República.

Sobre este aspecto, este Despacho considera pertinente aclarar que los derechos y prerrogativas derivados de la condición de servidor de Carrera Administrativa y el desempeño como inspector laboral, no le pueden ser reconocidos al demandante conforme éste pretende, debido a que en virtud de un mandato expreso de la ley pasó a adquirir el estatus de funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo cual su destitución se encuentra sustentada en la atribución de la autoridad nominadora a la que hemos hecho referencia en líneas anteriores.

En una situación similar a la que ocupa nuestra atención, esa Sala en fallo de 11 de julio de 2003 señaló lo siguiente:

“La Sala procede a resolver en el fondo la controversia bajo examen previas las siguientes consideraciones.

La demanda interpuesta por la señora Teresa de Arauz mediante apoderado judicial pretende fundamentalmente que esta Superioridad declare ilegal el acto administrativo

identificado como Resolución No. 50, de 12 de enero de 2000, que anula su certificado que la acreditaba como funcionaria pública de carrera administrativa, toda vez que en esa actuación se han violado un conjunto de disposiciones de jerarquía legal y reglamentaria ya identificadas.

En el análisis efectuado de las constancias procesales esencialmente las pruebas de autos, los argumentos de las partes y la confrontación con las normas aplicables a la causa, determina que no le asiste la razón a la parte actora.

...

La exclusión del régimen de carrera administrativa de la señora Teresa de Arauz, luego de la anulación de ese estado, comporta que esa persona no puede adquirir o seguir gozando de los derechos propios consagrados en las regulaciones legales y reglamentarias a favor de funcionarios adscritos a la carrera administrativa...

...". (El subrayado es de este Despacho).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el decreto de personal 262 de 13 de septiembre de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas.

A. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, e incorporado al presente proceso se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

B. Se objetan los documentos visibles a fojas 23 y 24 del expediente por haber sido incorporados al proceso en fotocopias simples, con lo que se incumple el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 45-11