

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 557

Panamá, 20 de julio de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

El licenciado Abel Darío Martínez González, actuando en representación de **Carmen María Salazar Jaramillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal 119 de 21 de septiembre de 2009, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, el acto confirmatorio 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 1 y 20 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 141 y 152 de la ley 9 de 20 de junio de 1994 que, según el actor, se refieren a las clases de sanciones disciplinarias y las diversas conductas que ameritan la destitución directa (Cfr. fojas 7 y 9 del expediente judicial).

B. El artículo 3 del Código Civil que establece la prohibición de retroactividad de las leyes en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. foja 11 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 las constancias que reposan en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto de personal 119 de 21 de septiembre de 2009, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante el cual se destituyó a Carmen María Salazar Jaramillo del cargo de arquitecta II, que ocupaba en la entidad demandada; y que, como producto de

tal declaratoria, se le restituya a sus labores, con el consecuente pago de los salarios que haya dejado de percibir hasta la fecha en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

Al ser notificada de este acto administrativo, la recurrente presentó el correspondiente recurso de reconsideración ante el ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el cual fue negado mediante la resolución número 484-09 de 26 de noviembre de 2009, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Conforme viene dicho en los párrafos precedentes, el demandante sustenta sus cargos de ilegalidad bajo el argumento que se ha infringido el artículo 141 de la ley 9 de 20 de junio de 1994, norma que se refiere a los tipos de sanciones disciplinarias; sin embargo, transcribe el contenido del artículo 154 del texto único de dicha ley, relativo al uso progresivo de tales sanciones.

Además, aduce la violación del artículo 152 de la misma ley 9 de 20 de junio de 1994, sin tomar en cuenta que, actualmente, tal disposición corresponde al artículo 155 del texto único de dicha ley, relativo a las conductas que admiten la destitución directa, por lo que en nuestro análisis nos referiremos a las disposiciones del texto único que fueron reproducidas por el apoderado judicial de la demandante.

Finalmente, el recurrente sostiene que el acto acusado vulnera el artículo 3 del Código Civil.

Estas normas las analizaremos en conjunto por estar estrechamente relacionadas.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifiesta que a su mandante no se le indicó de manera taxativa en cuál de las conductas descritas en el artículo 155 de la ley de Carrera Administrativa incurrió para se justificara su destitución directa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Añade, que la recurrente era miembro de esa carrera pública, a la que ingreso en el año 2008, por lo que sólo podía ser destituida luego que se le comprobara que había incurrido en alguna de las causales establecidas para ese fin; procedimiento que, según la demandante, no se cumplió. Indica, además, que la promulgación de una ley con efectos retroactivos de ninguna manera puede vulnerar derechos adquiridos bajo el imperio de otra norma de igual naturaleza (Cfr. fojas 8 a 11 del expediente judicial).

Contrario a lo indicado en los párrafos precedentes, este Despacho observa que al momento de su destitución, la demandante, Carmen María Salazar Jaramillo, no ostentaba la condición de servidora pública de Carrera Administrativa, ya que el artículo 21 de la ley 43 de 2009 resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación a dicho régimen laboral que se hubiesen materializado bajo el amparo de ley 24 de 2007; medida adoptada con efectos retroactivos al tenor de lo establecido en el artículo 32 de la propia excerpta. 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."

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

De la interpretación del sentido literal de estas normas, resulta claro que todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa realizados bajo el amparo de la ley 24 de 2007 quedaron sin efecto, no sólo por el mandato expreso que en tal sentido hace el artículo 21 (transitorio), sino por el hecho que la ley de la cual forma parte tal disposición tiene efectos retroactivos, conforme lo dispone el artículo 32 del propio instrumento legal, el cual resulta cónsono con el artículo 46 del Estatuto Fundamental, de tal forma que situaciones creadas bajo los efectos de una ley anterior, como ocurre en el caso de la acreditación como servidora pública de Carmen María Salazar Jaramillo, ahora constituyan actos administrativos carentes de eficacia jurídica.

En otro orden de ideas, el actor alega la infracción del artículo 3 del Código Civil, pues considera que la autoridad demandada desconoció la prohibición de irretroactividad que allí se señala (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho debe reiterar que por mandato de la ley 43 de 2009 se procedió a modificar la ley de Carrera Administrativa expresando que la misma se hacía con

efectos retroactivos por tratarse de una medida de orden público, lo que dejó sin efecto todos los ingresos de servidores públicos a dicha carrera realizados al amparo de ley 24 de 2007, situación en la que se encontraba la ahora recurrente; por tanto, su aplicación resulta acorde con el texto del artículo 46 de la Constitución Política de la República, por lo que resulta infundada la alegada infracción.

De lo anterior se desprende, que al entrar en vigencia la ley 24 de 2007 la demandante adquirió el estatus de funcionaria de libre nombramiento y remoción, por lo cual no le resultan aplicables lo dispuesto en los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 1994, ya que éstos solamente pueden ser invocados por los servidores públicos adscritos a la Carrera Administrativa, condición que perdió la demandante. Por consiguiente, el Órgano Ejecutivo, actuando en esta ocasión a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, estaba plenamente facultado para removerla del cargo que ocupaba en dicha entidad, recurriendo para tal efecto a lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, norma 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.

Al pronunciarse en un proceso similar al que ahora ocupa nuestra atención, ese Tribunal 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 la Procuraduría de la Administración).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el Órgano Ejecutivo, fundamentado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, podía remover a la actora del cargo que desempeñaba en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de ahí que no era necesario iniciar una investigación que diera lugar a un procedimiento disciplinario en su contra ni invocar una causal específica para justificar la medida adoptada. Por consiguiente, reiteramos que los cargos de infracción que aduce la

recurrente con relación a los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 2004, carecen de sustento jurídico e, igualmente, deben ser desestimados por esa Sala.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el decreto de 119 de 21 de septiembre de 2009, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Pruebas. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo correspondiente a la destitución de Carmen María Salazar Jaramillo, cuyo original reposa en la entidad demandada.

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 127-11