

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 571

Panamá, 23 de julio de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en nombre y representación de **Irianis Ardines Méndez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su 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:** No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

**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.

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

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

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

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

**A.** Los artículos 159, 160 y 163 del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), mismos que se refieren a que se deberá recurrir a la destitución cuando se haya hecho el uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos, agrega, que entre las causales de destitución se encuentra la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, y la violación de los derechos o las prohibiciones contempladas en la Ley 9 del 20 de junio de 1994; además, establece las conductas que admiten destitución directa; y por último, señala que el documento que certifique la acción de la destitución deberá incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la misma y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, el cual establece entre las funciones del Presidente de la República la de remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el **Decreto de Personal 357 de 6 de noviembre de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Irianis Ardines Méndez**, quien ejercía el cargo de Oficinista I, con funciones de Conciliadora Laboral en la sección de Conciliación

Individual de la Dirección de Trabajo de dicha entidad (Cfr. fojas 10-11 y 12-14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución DM-764 de 16 e noviembre de 2019, emitida por la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado a la prenombrada el 17 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 13 de febrero de 2019, **Irianis Ardines Méndez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 357 de 6 de noviembre de 2019, su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, y el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación del artículo 160 del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), el apoderado judicial del la recurrente, **Irianis Ardines Méndez**, expresa lo que a seguidas se copia: *"... La infracción se concreta en esta caso, en violación directa por falta de aplicación pues la norma descrita establece taxativamente las causas directas de destitución de todos los servidores públicos es decir, aquellas que no necesitan ser repetitivas en la conducta del funcionario para ser consideradas como causal de destitución. La destitución de mi cliente sin embargo, indica que son causas de la misma la pérdida de confianza, pero ninguna de estas normas esta descrita en la ley como causa directa de destitución..."* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así mismo, el apoderado judicial de la actora, en lo que respecta al artículo 159 del Texto Único de Ley 9 del 20 de junio de 1994, indica: *"...En el fondo, de lo que se trata es*

de un error trascendente que comete el órgano (sic) Ejecutivo al considerar que a las personas que según la administración no poseen status de estabilidad laboral se les puede separar definitivamente de su cargo DESTITUYENDOLOS, sin entender que esta figura es autorizada por la ley sólo en virtud de la comisión de una falta administrativa que amerita tal sanción, en los términos descritos en la norma comentada. Por eso, la única forma que la administración pueda entender que su proceder es erróneo es declarando la ilegalidad de dicha actuación” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Por último, y en lo que respecta al artículo 163 del citado cuerpo normativo, el apoderado especial de la actora indica: “...La violación se concreta en la falta de cumplimiento de las formalidades legales pues el acto administrativo cuestionado solo señala el fundamento de derecho y no así las causas de hecho, cual es la conducta, acción u omisión de mi cliente que origina la decisión de separarla definitivamente del cargo, por supuesta falta de confianza...” (Cfr. foja 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 Irianis Ardines Méndez**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora 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 o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fojas 10-11 y 12-14 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Irianis Ardines Méndez, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento 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 los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. 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).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en su informe de conducta, detalló lo siguiente:

“QUINTO: Ante lo manifestado por la recurrente, indicamos que la señora **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ**, ocupaba al momento de su destitución, un cargo de libre nombramiento y remoción. Estos cargos no se benefician del principio de estabilidad laboral de los servidores públicos, pues a tenor del artículo 2 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, de Carrera Administrativa, se caracterizan como posiciones de libre nombramiento y remoción.

Por lo expuesto, acotamos que las autoridades nominadoras ostentan la facultad de remover de sus cargos a los funcionarios que se encuentran en la categoría de libre nombramiento y remoción, para dejar sin efecto su nombramiento con el propósito de hacer cesar su vinculación con el empleo para el cual fue designado.

...

Cabe señalar que la señora **IRIANIS ARDINES MÉNDEZ** no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure estabilidad, según se pudo comprobar en su expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos, razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo.

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Irianis Ardines Méndez, no ha acreditado estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, haya dejado sin efecto su nombramiento.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarla de la resolución recurrida

y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la destitución de **Irianis Ardines Méndez**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite **motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos facticos jurídicos que apoya la decisión**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la

justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Irianis Ardines Méndez**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En lo que respecta a la alegada permanencia en el cargo, observamos que el apoderado judicial de **Irianis Ardines Méndez**, en su escrito de demanda indicó lo siguiente:

**“PRIMERO:** Que la señora, **IRANIS ARDINES MENDEZ** laboró en el MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL como oficinista nombrada a través del decreto de persona N°3 de 29 de enero de 2013 por un término de 6 años y 9 meses hasta la fecha de su destitución; durante todo ese periodo se ha caracterizado por su honestidad y transparencia; su trabajo y desempeño hablan por sí solo; Esto implica, de acuerdo al concepto constitucional de estabilidad descrito en el artículo 300 de la Constitución Política, que **IRANIS ARDINES MENDEZ** se desempeñó siempre con competencia, lealtad y moralidad en su cargo, lo que asegura su estabilidad laboral” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“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 adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. 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 de esta Procuraduría).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 357 de 6 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.**

**IV. Prueba:** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que corresponde a este caso y que reposa en 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: 204-20