

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 580

Panamá, 2 de agosto de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

El licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en representación de **Martín Edgardo González Ortega**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal 191 de 5 de julio 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.

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. foja 25 del expediente judicial).

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Cuarto: Este hecho fue omitido por el demandante.

Quinto: No es cierto; 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 138, 144 y 154 del texto único de la ley 9 de 20 de junio de 1994 que, en su orden, se refieren a los derechos de los servidores públicos de Carrera Administrativa, entre ellos, la estabilidad; a los tipos de sanciones disciplinarias y la posibilidad de recurrir a la destitución luego del uso progresivo de las mencionadas sanciones (Cfr. fojas 3 a 6 del expediente judicial);

B. El artículo 21 de la ley 43 de 2009, el cual dispone 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 6 del expediente judicial);

C. El artículo 36 de la ley 38 de 2000 que establece el principio que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente aunque ésta provenga de la misma autoridad que lo haya dictado (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial); y

D. El artículo VI de la ley 14 de 30 de enero de 1967, relativo a la estabilidad laboral instituida a favor del personal de inspección del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. foja 7 y 8 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 a las constancias procesales, la acción que ocupa nuestra atención está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto de personal 191 de 5 de julio de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se destituyó a Martín Edgardo González Ortega del cargo que ocupaba como inspector de trabajo I y que en consecuencia se ordene al funcionario demandado que se le restituya a sus labores, con el pago de los salarios que haya dejado de percibir, desde la fecha de su destitución hasta el momento en que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el afectado interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la resolución DM 248-2010 de 11 de agosto de 2010, expedida por la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12, 26, 27 y 28 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor manifiesta que su representado debió ser tratado como funcionario de Carrera Administrativa al momento de su destitución, ya que nunca se emitió un acto que revocara la resolución que individualmente le otorgó su ingreso a ese régimen laboral y, además, por razón que la ley 43 de 2009

obliga a la entidad a considerarlo como tal. Añade, que su mandante no incurrió en una causal que ameritara su destitución y que el mismo no fue amonestado ni sancionado de manera previa (Cfr. fojas 3 a 8 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho observa que en el presente proceso el recurrente no ha acreditado en debida forma su condición de inamovilidad, puesto que sólo acompañó, junto con su demanda, la copia simple de un certificado emitido por la Dirección General de Carrera Administrativa, en el que se indica que Martín Edgardo González Ortega cumplió con los requisitos mínimos del cargo de inspector de trabajo; documento este que se emitió al amparo del procedimiento especial de ingreso contenido en la ley 24 de 2007, que modificó la ley 9 de 1994; sin embargo, debe advertirse que el mismo carece de valor procesal y probatorio por incumplir el requisito de autenticidad que exige el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Sí, a manera de discusión, se aceptara como válido ese documento, este Despacho tendría que aclarar que mediante el artículo 21 de la ley 43 de 2009, se dispuso dejar sin efecto todos los actos de incorporación a la Carrera Administrativa que se hubiesen materializado bajo el amparo de ley 24 de 2007 y que tal medida fue adoptada con efectos retroactivos al tenor de lo establecido en el artículo 32 de dicha 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 lectura de ambas disposiciones, resulta claro que todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa que fueron realizados bajo el amparo de la ley 24 de 2007, incluyendo el que se pretende acreditar con la presentación del documento aducido como prueba por el actor, quedaron sin efecto, no únicamente por el mandato expreso que en tal sentido hace el artículo 21 (transitorio) de la ley 43 de 2009, sino por el hecho que el artículo 32 de esta última excerpta le da a esta medida 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 del procedimiento especial de ingreso previsto en la legislación anterior, ahora devengan en actos administrativos carentes de eficacia jurídica. Por tanto, al demandante no le resultan aplicables los artículos 138, 144 y 154 del texto único de la ley 9 de 1994.

La integración de esta nueva realidad laboral, trajo como consecuencia que el demandante adquiriera el estatus servidor de libre nombramiento y remoción, lo que explica que su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que consagra la facultad del Presidente de la

República para removerlo, en cualquier momento, de la posición que desempeñaba en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; situación que nos permite concluir que el Órgano Ejecutivo emitió el acto acusado sin infringir disposiciones jurídicas vigentes y, en consecuencia, no estaba obligado a iniciar una investigación para acreditar la existencia de una causal de destitución que sirviera de fundamento para justificar la remoción de González Ortega, y a la vez, llevara a la realización de un procedimiento disciplinario basado en alguna causal que originara su desvinculación, motivo por el cual los cargos expresados como infringidos con relación al artículo 36 de la ley 38 de 2000 deben ser desestimados por esa Sala (Cfr. fojas 10, 13 y 25 del expediente judicial).

La potestad que el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo, ha sido objeto de copiosa jurisprudencia emanada de ese Tribunal. Ejemplo de esta jurisprudencia es la sentencia de 29 de diciembre de 2009, cuya parte pertinente se cita a renglón seguido:

“Con relación al numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, relativos a las atribuciones del Presidente de la República, debe ser desestimada toda vez que las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del Ramo, en este caso con el Ministro de Economía y Finanzas, se encuentra señalada en el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Política.

En ese sentido, el precitado artículo lo faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI,

a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación, razón por la cual se constituyen en la autoridad nominadora a la que le compete no sólo su nombramiento, sino también su destitución...

...

De manera pues, que al haber sido nombrada libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora el libre nombramiento y remoción de sus miembros.

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, esta 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 unas condiciones genéricas y programáticas relativas al personal de inspección, que en sí mismas no confieren derechos subjetivos a favor de quienes formen parte del personal de inspección de una entidad estatal. 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 su 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, al cual ya nos hemos referido en párrafos precedentes, pasó a adquirir el estatus de funcionario de libre nombramiento y remoción, por lo cual, su destitución se encuentra sustentada en la atribución que la ley le reconoce a la autoridad nominadora, por lo que los cargos de infracción con relación al artículo 6 de la ley 14 de 1967, igualmente carecen de sustento jurídico.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el decreto de personal 191 de 5 de julio de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pedimos 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 que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

B. Se objeta la prueba visible a foja 13 del expediente judicial, por haber sido incorporada al proceso en fotocopia simple, 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 989-10