

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 155

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de enero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Expediente:946902023

Contestación de la demanda.

El Licenciado **Rito Torres Guevara**, actuando en nombre y representación de **Sara Edith Saldaña González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos No. 393 de 1 de diciembre 2022, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Gobierno**, 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 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. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

A. Los siguientes artículos de la Ley 16 De 12 de febrero de 2009 Que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones.

A.1. Artículo 2, el cual hace referencia a que la estabilidad laboral estará condicionada a la competencia profesional del trabajador(a) social (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

B. Los siguientes artículos de la Ley 17 del 23 de julio de 1981; por la cual se deroga el Decreto Ley N 25 de 25 de septiembre de 1963, y se dictan otras disposiciones sobre el ejercicio de la profesión de Trabajo Social en todo el territorio de la República.

B.1. Artículo 14, el cual menciona que los trabajadores sociales se regirán por el código de ética aprobado por la Asociación de trabajadores sociales de Panamá (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

C. Los siguientes artículos del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, adoptado mediante Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018.

C.1. El artículo 2 numeral 12 y 45, los cuales hacen mención de será utilizada como fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y que los servidores públicos podrán ingresar a la carrera por medio de sus méritos si estas estas son creadas por la Ley (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

C.2. El artículo 5, el cual menciona que se aplicara la carrera de manera supletoria en las instituciones públicas que se rijan por carreras públicas legalmente regulada (Cfr. fojas 16 del expediente judicial).

D. (Ley 36 del 2000 que en realidad es la) **Ley 38 de 31 de junio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general**, indica los siguientes artículos:

D.1. El artículo 36, que establece que no podrá emitirse un acto que infrinja una norma jurídica o que sea emitido por una autoridad que carezca de competencia (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

E. Ley 12 de 20 de abril de 1995, que aprueba la convención interamericana para prevenir, sancionar la violencia contra la mujer convención de Belem Do Para, suscrita en Belem Do Para, el 9 de junio de 1994 el procedimiento administrativo general, indica los siguientes artículos:

E.1 El artículo 3, el cual indica que la mujer tiene derecho a una vida con protección de todas sus libertades y derechos humanos a su vez será amparada contra todo acto que viole sus derechos, sin menos cabo al derecho de acceso a las funciones públicas de su país (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial);

F. El Código Administrativo de la República de Panamá

F.1 El Artículo 629 el cual dispone que presidente como autoridad suprema administrativa podrá remover empleados de su elección siempre y cuando estos sean de libre remoción (Cfr. fojas 18-19 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 a las constancias que reposan en autos, el Presidente de la República de Panamá por conducto del **Ministerio de Gobierno** emitió el Decreto de Recursos Humanos 393 de 1 de diciembre 2022, por medio del cual se dejó sin efecto el

nombramiento de **Sara Edith Saldaña González** del cargo de trabajador social general IV (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto a través de la Resuelto 039-R-022 de 26 de junio de 2023, expedida por el **Ministerio de Gobierno**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificada el 2 de octubre de 2023 (Cfr. fojas 24-28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de octubre de 2023, **Sara Edith Saldaña González**, actuando por intermedio 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 nula, por ilegal, el decreto administrativo y su acto confirmatorio, que se ordene el reintegro de su mandante y que se ordene al **Ministerio de Gobierno** el pago de los salarios caídos (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la parte actora alega que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, vulnero los derechos subjetivos de su representada y refuta que se violaron disposiciones constitucionales y administrativas (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Continúa argumentando el Licenciado Rito Torres, que su mandante esta amparada por la estabilidad laboral de su cargo ya que es trabajadora social y considera que por ser de dicha profesión y a su vez laboral en una entidad pública la misma tiene derecho a estabilidad laboral indefinida siempre y cuando no viole los principios de competencia, lealtad y moralidad en el ejercicio de sus funciones por lo consiguiente el estima que se ha violado el debido proceso (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

Concluye el representante judicial, indicando, que la exfuncionaria está amparada por la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, la cual establece el escalafón y la nomenclatura de cargos de los trabajadores sociales y dictan otras disposiciones y menciona que en el artículo 2 se establece que dichos trabajadores gozaran de estabilidad condicionada

a su competencia profesional, y se regirá por escalafón y sistema de méritos. (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la actora en relación a las disposiciones legales que se aducen como infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de demanda, según iremos desarrollando en los párrafos siguientes.

Contrario a lo argumentado por la demandante, consideramos que el Decreto de Recursos Humanos 393 de 1 de diciembre 2022, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, la exservidora no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo y hacemos énfasis en el artículo 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009 la cual establece el escalafón y la nomenclatura de cargos de los trabajadores sociales y dictan otras disposiciones; la cual indica:

“Artículo 12. Todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente Ley, según su nivel y categoría, **serán sometidas a concurso**. Las entidades nominadoras emplearán concursos de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección **en igualdad de oportunidades para los concursantes**”(lo resaltado es de este despacho).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente recalcar que **sí** se siguió el debido proceso, ya que se cumplió con el artículo 629 del código administrativo indicado por el accionante tal como establece el Decreto de Recursos Humanos 393 de 1 de diciembre de 2023; Sara Saldaña si es de libre nombramiento y remoción por lo tanto se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009.

En relación a lo anterior, consideramos importante mencionar la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en pleno, de 28 de junio de 2019. (Demanda de

Inconstitucionalidad interpuesta por Carlos Ayala en contra de los artículos 629 Numeral 18 y 794 del Código Administrativo) de la cual se desprende lo siguiente:

"Artículo 629 numeral 18. Presidente de la República - Autoridad Nominadora. Las potestades del presidente de la República en esta materia **no infringen las disposiciones de la Constitución Política. "El Pleno de esta Corporación de Justicia concuerda con lo señalado por el Procurador General de la Nación encargado**, pues de la lectura de las normas citadas se infiere que la Constitución establece una cláusula de reserva legal al autorizar a la Ley a establecer los principios que rigen los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones de los servidores públicos."

...

"Esta Magna Corporación de Justicia ha reiterado en numerosas ocasiones, que cualquier servidor público está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, tal y como lo prevén los artículos 629, numeral 18, y el artículo 794 del Código Administrativo, condición que encuentra su excepción cuando el servidor público se encuentre amparado por una Ley Especial o Régimen de Carrera Administrativa" (lo resaltado es nuestro).

En esa misma línea, el Informe de Conducta emitido por la entidad demandada nos ilustra de la siguiente manera:

...

"la servidora pública SARA EDITH SALDAÑA GONZALEZ, con cédula de identidad personal No.4-182-819, en el cargo de Trabajador Social General IV, código No.3022014, posición No. 4223, salario de B/. 1,810.00, con cargo a la partida No. 017.0.4.001.01.01.001, con fundamento en el artículo 2 del Texto Único. de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Que regula la Carrera Administrativa", que contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción. El Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa modificado por la Ley 23 de 2017, establece en el numeral 49 del artículo 2, lo siguiente: Artículo 2... 49. "Servidores Públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento éste fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarrea la remoción del puesto que ocupan". Además de lo anterior, debemos indicarle que **no consta en el expediente personal, que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de este Ministerio, registro alguno que indique, que la señora SARA EDITH SALDANA GONZÁLEZ con cédula de identidad personal No.4-182-819, se haya acogido a la Ley de Carrera Administrativa u otra existente en la República de Panamá.** Por otra parte, el acto administrativo bajo estudio, objeto de la Demanda Contencioso

Administrativa de Plena Jurisdicción que nos ocupa, fue recurrido a través del recurso de reconsideración presentado por la señora SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ el 31 de enero de 2023 a través de apoderado legal, el cual hace referencia a la supuesta infracción de la Ley 16 de 12 de febrero de 2009, que establece el Escalafón y la Nomenclatura de cargos de los Trabajadores y Trabajadoras Sociales y dicta otras disposiciones. **De lo manifestado por el recurrente, cabe señalar que la citada Ley 16 de 12 de febrero de 2009, establece en su artículo 12, lo siguiente:** "Artículo 12: Todas las posiciones de Trabajo Social de las instituciones descritas en el artículo 2 de la presente ley, según su nivel y categoría, serán sometidas a concurso. Las entidades nominadoras emplearán concurso de antecedentes, de oposición u otra modalidad que permitan una selección en igualdad de oportunidades para los concursantes". **Por último la señora SARA EDITH SALDAÑA GONZÁLEZ, al momento de su remoción, no se encontraba amparada bajo el régimen de Carrera Administrativa ni de ninguna existente en la República de Panamá, que le brindara estabilidad en el cargo, tal como señala la Directora Institucional de Recursos Humanos, en la Certificación No.007-OIRH de 15 de febrero de 2023; tampoco entró a laborar a esta entidad nominadora a través de concurso,** motivo por el cual, este Despacho considera que al no existir elementos que desvirtuaran la medida adoptada, se procedió a mantener la decisión, lo cual se materializó a través del Resuelto No.039-R-022 de 26 de junio de 2023, debidamente notificado el 30 de junio de 2023, dándose por agotada la vía gubernativa (Lo resaltado es nuestro).

IV. Salarios caídos

En cuanto a la pretensión, que realiza la recurrente 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 **Sara Edith Saldaña González**, sería necesario que 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

"...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico." (Lo resaltado es nuestro).

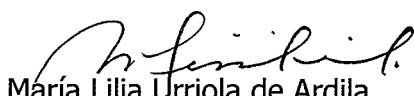
En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la autoridad nominadora tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a este Tribunal se desestimen los cargos de infracción formulados por la demandante y se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos 393 de 1 de diciembre 2022**, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Gobierno**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaría General