

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1639

Panamá, 8 de octubre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente 920772024.

El Licenciado Edwin Antonio Chanis Matthews, actuando en nombre y representación de **Armando Agrazal Gómez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 0003 de 03 de julio de 2024, emitido por la **Alcaldía Municipal de Natá**, su acto confirmatorio y para 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe la siguiente disposición:

A. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que hace referencia a la estabilidad laboral de los funcionarios que sean padre, madre, tutor o representante legal de una persona con discapacidad (Cfr. foja 5 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 la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye el Decreto 0003 de 03 de julio de 2024, emitido por la **Alcaldía Municipal de Natá**, por el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Armando Agrazal Gómez**, del cargo que ocupaba como Ayudante General, en dicha entidad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el actor presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución 006 de 1 de agosto de 2024, y notificada al recurrente el 5 de agosto de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 14 a 15 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, el 22 de agosto de 2024, el apoderado judicial de **Armando Agrazal Gómez** acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 0003 de 03 de julio de 2024, así como la resolución confirmatoria y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la **Alcaldía Municipal de Natá** a que reintegre a su representado al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto administrativo acusado; y que se haga efectivo el pago de salarios dejados de percibir desde el día de la suspensión del cargo, hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el abogado del accionante manifiesta que: *“...el Alcalde no puede fundamentar la destitución de nuestra representada (sic) en la facultad que le otorga la norma por el invocada en nombrar y remover; toda vez que hablamos de una ley especial que busca como objetivo garantizar el derecho a las prestaciones sociales a que tiene derecho el discapacitado a través de su padre; Por otro lado, reiteramos que nuestra representado (sic) en sus 15 años de*

servicios (sic) nunca fue objeto de medidas disciplinarias que pudiesen haber acreditado causales para su destitución y mucho menos el cargo que ocupaba esta (sic) dentro de los de confianza.” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto 0003 de 03 de julio de 2024, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Armando Agrazal Gómez**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Alcaldía Municipal de Natá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado la norma ante mencionada.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

Este Despacho es del criterio que, pese a los argumentos esbozados por el apoderado judicial del recurrente, en cuanto a señalar que su representado fue destituido sin que existiera medida disciplinaria alguna, y bajo el argumento que la autoridad nominadora tiene la facultad legal para remover a los funcionarios bajo su mando; es pertinente indicar que, conforme a la lectura de las constancias procesales, se infiere que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en la **Alcaldía Municipal de Natá** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Armando Agrazal Gómez, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera **necesario invocar causal alguna para desvincularlo del cargo que ocupaba**; pues, sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, con los que se agotó la vía gubernativa.

De igual manera, vale la pena recodar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual

acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 243 (numeral 3) de la Constitución Política de la República de Panamá, que señala:

“ARTICULO 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:

1. Presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de Presupuesto de Rentas y Gastos.
2. Ordenar los gastos de la administración local, ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
3. Nombrar y **remover a los funcionarios públicos municipales**, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.
4. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarios públicos.
5. Ejercer las otras atribuciones que le asigne la Ley.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En el marco de lo antes descrito, debemos traer a colación el contenido de los artículos 94 y 95 de la Ley 37 de 29 de julio de 2009, que descentraliza la administración pública, reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 94. Los municipios se registrarán en materia de recursos humanos por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa, para garantizar los derechos y deberes de los servidores públicos municipales y sus relaciones con la administración de los Gobiernos Locales, y contarán con un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a estos servidores públicos.

Artículo 95. Los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados y destituciones serán determinados por la Ley que establece y regula la Carrera Administrativa. Las cesantías y jubilaciones deberán estar de acuerdo con la ley respectiva.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que el accionante haya sido nombrado mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso a la **Alcaldía Municipal de Natá**; así como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Trabajador Local, se debieron a un concurso de

méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad, por lo que, al formar parte de los **servidores públicos que no son de carrera**, su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.” (Lo destacado es de este Despacho).

Podemos concluir, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto 0003 de 03 de julio de 2024, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulnera la disposición que el recurrente arguye como infringida, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que **el estatus que mantenía el actor dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenece a ninguna carrera.**

Atendiendo lo expuesto en los párrafos precedentes, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro que la remoción del activador judicial sin la necesidad de una causal disciplinaria, se llevó a cabo, en apego del principio de estricta legalidad; toda vez, que al ostentar **Armando Agrazal Gómez**, un cargo de libre remoción, **no se**

requería para su desvinculación la concurrencia de determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituyera una violación a sus derechos o al principio del debido proceso; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“Precisado lo anterior, **resulta oportuno señalar que, en efecto, a la fecha de dejarse sin efecto el nombramiento de HERRERA VICTORIA, ésta tampoco estaba amparada por el régimen de la carrera administrativa instituido en la Ley 9 de 1994;** producto de un designación por concurso de méritos o ingreso especial. **Siendo esto así, el ejercicio de la facultad estipulada en el artículo 794 del Código Administrativo, resulta conforme a derecho.** El texto de esta norma dice así:

...

Con fundamento en la jurisprudencia citada, reiteramos que **para la remoción de funcionarios de libre nombramiento y remoción no es requisito la realización de un proceso disciplinario;** pues al no gozar de estabilidad en el cargo, su **separación discrecional encuentra asidero jurídico en el artículo 794 del Código de Administrativo.**

Respecto a la motivación del acto impugnado, advertimos que **la autoridad nominadora precisa** que HERRERA VICTORIA no ingresa al cargo por concurso de méritos, sino que es funcionaria de libre nombramiento y remoción; y **que la acción de personal que suscribe tiene respaldo jurídico** en la facultad consignada en el artículo 44 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, modificada mediante Ley 41 de 1 de diciembre de 2005. **Por tanto, la misma resulta conforme a los principios de legalidad y debido proceso;** sin contravenir, el de buena fe administrativa, cuya transgresión se respalda en su remoción después de haber sido trasladada desde la Autoridad Marítima de Panamá y nombrada en la Defensoría del Pueblo con carácter permanente, mediante Decreto 87 de 18 de julio de 2014.

Expresado lo anterior, **para la Sala resulta relevante el hecho que durante el proceso en la esfera administrativa, la demandante haya ejercido su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso dispuesto en la ley (reconsideración),** para agotar la vía gubernativa y, se le diera una respuesta motivada, que posteriormente le permite acudir a esta Corporación de Justicia.” (La negrita es de este Despacho).

Como queda visto, la jurisprudencia citada expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por

una carrera de la función pública, si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior demuestra que la entidad demandada, no actuó al margen del Derecho ni en detrimento del debido proceso administrativo; por el contrario, su decisión estuvo apegada al criterio jurisprudencial de ese Tribunal; y sustentada en el hecho que, en las constancias procesales, no existen elementos de convicción que determinen que **Armando Agrazal Gómez**, ingresó a la entidad demandada bajo un proceso de selección o que estuviera amparada por alguna carrera pública, razón por la cual, no gozaba de algún fuero especial que limitase la facultad potestativa de la autoridad nominadora para dar por terminado esa relación de trabajo.

3.2. Sobre al fuero laboral que otorga la Ley 42 de 27 de agosto de 1999.

Este Despacho advierte que el apoderado judicial de **Armando Agrazal Gómez**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, *“Por el cual se establece la Equiparación de oportunidades para las personas con Discapacidad”*, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, pues, dentro del desarrollo de su demanda hace alusión a que su hija, mayor de edad, es una persona con discapacidad como consecuencia de un diagnóstico de epilepsia, hecho que, trata de probar mediante la copia simple de la certificación clínica identificada como SMI/121/2023 de 14 de septiembre de 2023, suscrita por el Médico Interno Oziel Batista B.

Al respecto, consideramos que la protección legal que otorga la norma que se adujo como infringida, no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues, no se aprecian en el expediente en estudio los medios de convicción oportunos que acrediten de conformidad con la Ley, que la condición médica alegada por quien demanda, le haya producido una discapacidad a su hija; ni certificación o resolución judicial en que se pueda corroborar que es el tutor de su hija mayor de edad, por lo cual, se hace imposible convalidar la situación argumentada.

Con respecto a lo planteado, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 13 del Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019, que reglamenta, la Ley 15 de 31 de mayo de

2016, que reforma la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 13. Las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones públicas o empresas privadas, acreditarán dentro del expediente el nombre del padre, madre, cónyuge, conviviente en unión de hecho o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tutor o persona autorizada por el representante legal de la persona con discapacidad, que hará uso de los permisos arriba descritos. La persona acreditada en el expediente, acompañará a la persona con discapacidad en sus citas, tratamientos, terapias, o actividades educativas relacionadas a su condición de discapacidad, que propendan a mejorar su calidad de vida y(o) potenciar sus capacidades.

Se acreditarán los vínculos familiares, mediante certificados de nacimiento o certificaciones de árboles genealógicos, de igual manera, **en caso de las tutelas, que deben ser otorgadas por autoridad judicial y posteriormente inscritas en el Registro Civil del Tribunal Electoral.** En ese sentido, las Oficinas o Direcciones de Recursos Humanos de las instituciones públicas o empresas privadas, solicitarán al Registro Civil, las debidas certificaciones, incluso especificar la situación económica, dado el caso de requerir exoneración en la expedición de los mismos, para hacer uso oficial.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

En el marco de lo antes indicado, este Despacho debe advertir que no consta hasta este momento procesal, que el actor haya aportado ningún documento que pudiera servir de base para establecer su permanencia en su puesto de trabajo, **según los términos de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, y sus reglamentos; exigencia que resulta indispensable para poder acceder a la protección laboral que brinda el referido texto legal**, lo que nos permite concluir que los cargos de infracción carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En ese escenario, debemos transcribir un extracto del análisis al que arribó la entidad demandada, en su informe explicativo de conducta. Veamos:

“ ...

Y como quiera que a la fecha de expedición de la Resolución... demandada, o desvinculación laboral, existía una total ausencia de documentos que permitían corroborar esa condición de discapacidad o constancias de tales certificaciones, mal puede la administración, honrar el fuero laboral por enfermedad/discapacidad de persona amparado de Ley Especial, a este servidor público, aun cuando el mismo haya presentado documentos no idóneos que no hayan sido validados por entidad

competente para aquello y que a juicio del Municipio no acreditaban las condiciones para que sean considerado padre, madre o tutor de persona con discapacidad...” (Cfr. fojas 27 a 28 del expediente judicial).

En un escenario similar al que se analiza, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023), suscrita por la Magistrada María Cristina Chen Stanziola, señaló lo siguiente:

“ ...

Corresponde a la sala entonces verificar si lo sostenido por el demandante en los alegatos que sustentan su demanda, se configura con lo establecido en las antes referidas normas de la Ley 42 de 1999, y para estos fines, **se advierte de las constancias procesales contenidas en el expediente contencioso y admitidas en el Auto de Pruebas 618 de 1 de septiembre de 2022, que no se ha aportado material probatorio que le demuestre a la Sala primeramente, que en efecto es padre y tutor de un hijo con discapacidad, y que tal discapacidad sea también corroborada según los términos de la referida ley.**

...

Sin embargo, **lo único que se advierte es el documento** mediante el cual se le expide una Cita Médica Enrique Griffith realizarse un examen de Electroencefalograma (E.E.G.), **en copia simple** de la unidad de Neurofisiología del Santo Tomás, documento que fue aportado al proceso por el INADEH de conformidad al Oficio No. 2467 de 18 de octubre de 2021, que previamente fue adjuntado por el demandante con el recurso de reconsideración en vía gubernativa. (Ver fs. 34, 3539, 40, 41, 42). Dicho lo anterior, **considera la Sala, que del escaso material probatorio, no se ha podido corroborar los padecimientos de salud que dice el demandante sufre su hijo y que le desencadena una discapacidad, pero sobre todo, para los efectos que nos ocupa, no se aportó la certificación de la discapacidad que es el acto administrativo mediante el cual SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad**, estado que debió estar acreditado, esto es fundamental en este tipo de procesos, porque lo que busca la norma es garantizar el empleo a quienes padezcan alguna discapacidad, a la madre y el padre de niños o personas con discapacidad y a quienes sean tutores/as o representantes legales de las personas que ostentan dicha condición...” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

De igual manera, la Magistrada María Cristina Chen Stanziola, por medio de la Sentencia de diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023), indicó lo que a continuación se transcribe:

“ ...

Por otro lado, **en lo que atañe a la vulneración del fuero para personas con discapacidad**, corroboramos que con el recurso de reconsideración se agrega la certificación médica de la

Caja de Seguro Social, en la que consta el diagnóstico de la madre del señor MANUEL FRANCISCO PATIÑO VILLARREAL. Este documento firmado por médico general de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros, esencialmente, certifica que la señora Elba Luisa Villarreal Castillo tiene diagnóstico de hipertensión arterial, enfermedad de Alzheimer avanzado, diabetes mellitus, trastorno de marcha ceguera parcial, síndrome de inmovilización prolongada, incluso que es paciente con movilidad incompleta, totalmente encamada, dependiente del familiar y que su hijo, MANUEL FRANCISCO PATIÑO, es el familiar responsable (f. 60 del expdte. de personal). Sin embargo, se carece de pieza procesal alguna que acredite que el demandante es el tutor o representante legal de su madre en calidad de persona con discapacidad...” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En atención a lo plasmado en los párrafos precedentes, se evidencia que **Armando Agrazal Gómez**, ni indicó en su demanda, ni ha demostrado hasta este momento procesal, que fuese tutor o representante legal de su hija mayor de edad, la cual, a su juicio tiene una discapacidad; es decir, que no ha logrado demostrar de manera fehaciente que la referida dependa de su persona.

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Armando Agrazal Gómez**, sería necesario que el mismo 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 señala lo siguiente:

“...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 reiterada 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 a lo señalado, estimamos pertinente indicar que, en el evento en que la Sala Tercera considere que la pretensión del actor sí podía sustentarse en la Ley 42 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, este Despacho reitera que el accionante no aportó junto con su demanda los elementos de convicción que certificaran que su hija mayor de edad es una persona con discapacidad, y que éste, es su Tutor o Representante Legal.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto 0003 de 03 de julio de 2024**, emitido por la **Alcaldía Municipal de Natá**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Este Despacho **objeta** la certificación clínica identificada como SMI/121/2023 de 14 de septiembre de 2023, suscrita por el Médico Interno Oziel Batista B., visible a foja 8 del expediente judicial, por ser contraria a lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General