

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2195

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de diciembre de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Carlos Becerra**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resolución Ejecutiva 253 de 15 de mayo de 2023, emitido por el **Sistema Único De Manejo De Emergencias Prehospitalarias**, así como sus actos confirmatorios.

**Expediente 1100382023**

**Contestación de la demanda.**

**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

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

**Décimo Primero:** Esto es cierto, por tanto, se acepta (Cfr. foja 27 del expediente judicial);

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

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

**Décimo Cuarto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**Décimo Quinto:** No es un hecho, por tanto, se niega.

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

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

### **A. 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.**

**A.1** El artículo 161, que establece que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. Fojas 9 -10 del expediente judicial);

**A.2** El artículo 162, el cual indica que una vez concluida la investigación donde se investiga la comisión de alguna falta, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el cual expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

**A.3** El artículo 127, el cual se refiere a las razones por las cuales un funcionario quedaría retirado de la Administración Pública (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

**A.4.** El artículo 153, el cual indica que la persecución de faltas administrativas prescribe a las sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial);

**B. Ley 38 de 31 de junio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.**

**B.1** El artículo 34, el cual nos habla, acerca de los principios en un procedimiento administrativo en general entre ellos el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

**B.2** El artículo 155 (numeral 1), el cual se refiere sobre la obligatoriedad de motivar, con sucinta referencia a hechos y fundamentos, entre estos los que afectan derechos subjetivos (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

**C. Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994.**

**C.1** El artículo 172, el cual establece, que la aplicación de una sanción administrativa debe ser el resultado final de un procedimiento (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

**C.2** El artículo 182, el cual indica, que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que el servidor se haya enmarcado en el cumplimiento de sus deberes (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

**D. Del Reglamento Interno de personal del Sistema Único de Manejo de Emergencias 911, aprobado a través de la resolución 001 SUME 9-1-1 de 12 de febrero de 2010 los siguientes artículos:**

**D.1** El artículo 88, el cual nos dice que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público de carrera administrativa por la reincidencia en el incumplimiento de deberes (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

**D.2** El artículo 112 (cuarto punto), que establece los distintos tipos de sanciones disciplinarias (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

**D.3** El demandante hace referencia al artículo 113 (PUNTO CUARTO), que en realidad corresponde al **PUNTO TERCERO** de la norma mencionada; el cual habla acerca de la tipificación de faltas según su gravedad (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

**D.4** El artículo 117, el cual se refiere a la investigación que precede la aplicación de sanciones (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

**D.5** El artículo 118, el cual nos habla acerca del proceso de investigación (Cfr. foja 17 del expediente judicial);

**D.6** El artículo 119, que establece parámetros sobre el informe de la investigación (Cfr. fojas 17-18 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 **Sistema Único de Manejo de Emergencia Prehospitalarias (SUME)**, emitió la Resolución Ejecutiva 253 de 15 de mayo de 2023, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Carlos Becerra** del cargo de Almacenista con funciones de conductor de vehículo I (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el referido acto administrativo, la parte actora interpuso un recurso de reconsideración, el cual fue decidido a través de la Resolución Ejecutiva 278-23 de 29 de mayo de 2023, expedida igualmente por el Director Ejecutivo del **Sistema Único de Manejo de Emergencia Prehospitalarias (SUME)**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificado el 16 de mayo de 2023 (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

En consecuencia, a este hecho el accionante presenta un recurso de apelación, el cual se resuelve mediante la Resolución 008-23 de 07 de junio de 2023, emitida por el Patronato de **(SUME)**, la cual confirma en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal y que le fue notificado el 9 de agosto de 2023 (Cfr. fojas 24-26 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de octubre de 2023, **Carlos Becerra**, 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 resuelto administrativo y sus actos confirmatorios, que se ordene el reintegro de su mandante y que se ordene al **Sistema Único de Manejo de Emergencia Prehospitalarias** el pago de los salarios caídos (Cfr. foja 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial alega una serie de violaciones legales, entre ellas que, se omitió realizar una investigación sumaria con derecho a defensa, así como la presentación de informes a la autoridad nominadora. No se siguió un proceso disciplinario previo a la destitución, a pesar de la estabilidad laboral del representado. Además, se incumplió con el plazo de prescripción de faltas administrativas, no iniciándose ningún proceso disciplinario para dilucidar las imputaciones antes de la destitución, lo que plantea dudas sobre la vigencia del derecho de destitución al momento de la misma, todo ello, según afirma, refleja una acción basada en motivos políticos más que en procesos legales (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial).

Considera que se incumplió el artículo 172 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, al no llevar a cabo un proceso disciplinario previo a la destitución de su representado, violando la norma que exige que la imposición de una sanción disciplinaria resulte de un procedimiento administrativo tras la investigación de los hechos. Además, la autoridad nominadora omitió el artículo 182 al no considerar que la actuación de su representado siempre estuvo dentro de los límites de la ley y sus deberes, privándole de la oportunidad de defenderse. La destitución parece obedecer a razones políticas, ignorando los logros y compromisos de su representado con la institución (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial).

También estima infringido, el artículo 172 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, al no llevar a cabo un proceso disciplinario previo a la destitución de su representado, violando la norma que exige que la imposición de una sanción disciplinaria resulte de un procedimiento administrativo tras la investigación de los

hechos. Además, la autoridad nominadora omitió el artículo 182 al no considerar que la actuación de su representado siempre estuvo dentro de los límites de la ley y sus deberes, privándole de la oportunidad de defenderse. La destitución parece obedecer a razones políticas, ignorando los logros y compromisos de su representado con la institución (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Indicó que se ha infringido el artículo 88 del Reglamento Interno de Trabajo del **Sistema Único de Manejo de Emergencia Prehospitalarias (SUME)**, al aplicar la destitución a su representado sin cumplir con los supuestos establecidos para dicha sanción, ya que este, no incumplió sus deberes ni fue reincidente, y no se le adelantó un proceso disciplinario que garantizara su derecho de defensa. Además, se violó el punto cuarto del artículo 112 y el artículo 113 de esta misma norma, al destituir a su representado sin probar que hubiera incurrido en alguna falta grave, sin llevar a cabo una investigación previa, vulnerando su derecho a defensa y no tipificando claramente las razones detrás de la destitución. De igual forma, afirma que, se incumplió el artículo 117 al no realizar la investigación previa a la sanción y el artículo 118 de la norma ya mencionada al omitir la investigación sumaria requerida antes de la destitución.

Visto lo anterior, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el actor en relación a las disposiciones legales y reglamentarias 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 el demandante, consideramos que la Resolución Ejecutiva 253 de 15 de mayo de 2023, acusado de ilegal, al igual que sus actos confirmatorios, 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, el ex servidor no ha sido incorporado a la Carrera

Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le otorgue estabilidad en el cargo (Cfr. fojas 20-26 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución Ejecutiva 278 de 29 de mayo de 2023, que resuelve el recurso de reconsideración, en contra del acto acusado con respecto a la situación que nos ocupa:

“... Que el Servidor Público **CARLOS BECERRA**, al mencionar que en sus años de servicio dentro de la Institución **no fue objeto de sanciones disciplinarias, debemos también señalar que este hecho no determina una estabilidad dentro de la institución y volvemos a recalcar el hecho que nos encontramos en un proceso de reestructuración razón por la cual su posición no forma parte de la carrera administrativa** ni de ninguna de las otras carreras que describe el artículo 305 de la Constitución Política de Panamá, que le conceda estabilidad laboral, y por el contrario está sujeto a la potestad de la autoridad nominadora quien al no requerir sus servicios, puede proceder con la desvinculación laboral del SUME.

**Que la desvinculación del servidor público CARLOS BECERRA, cumple con los procedimientos señalados en la ley, teniendo como base su condición de libre nombramiento y remoción**, así como la confianza que se debe mantener el servidor para el desempeño de tal puesto. ...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En el mismo orden de idea, es oportuno hacer mención a lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 008-23 de 07 de Julio de 2023, la cual resuelve el recurso de apelación, en contra del acto que nos ocupa, que en su parte pertinente indica:

“... habida cuenta que **si bien es cierto el SUME como entidad pública, está incorporado al sistema de carrera administrativa, no así sus funcionarios, ni se encuentra acreditado a que haya ingresado en alguna otra de las carreras que describe el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá** (administrativa o de ciencias médicas, entre otras) para lograr una estabilidad laboral, aunado a que el nombramiento de la impugnante está enmarcado en lo señalado en el artículo 2 numeral 49 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", ordenado por la Ley 23 de 2017.

Que la resolución atacada mediante este Recurso de Apelación encuentra su fundamento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, tal como resulta de los artículos 13, 15 de la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 conforme fue modificada por la Ley 120 de 19 de diciembre de 2019, artículo 9 del Reglamento Interno de Personal del SUME (autoridad nominadora) y el artículo 794 del Código Administrativo, concordante con la Ley 9 de 20 de junio de 1994 ordenado por la Ley 23 de 2017 (Carrera Administrativa), **que permite en determinadas circunstancias dar por terminada la relación laboral dentro del SUME, dada su condición de libre nombramiento y remoción, así como la confianza que debe gozar el servidor para el desempeño de un puesto determinado.** ;...” (Énfasis nuestro) (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Así las cosas, tenemos, que el señor **Carlos Becerra** no ingresó al **Sistema Único de Manejo de Emergencia Prehospitalarias (SUME)**, por el sistema o procedimiento de selección de personal o por un concurso de méritos para el cargo que ocupaba; por el contrario, su nombramiento se fundamentó en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, la cual encuentra sustento en el artículo 9 de la Resolución 001 SUME 9-1-1 de 12 de febrero 2010. Por medio de la cual el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, aprueba su Reglamento Interno de Personal y cuyo texto dice:

**“ARTÍCULO 9: DE LA AUTORIDAD NOMINADORA.** El Director Ejecutivo, en su condición de autoridad nominadora, es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la entidad y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley.”

En ese orden de ideas, cabe resaltar que el artículo 794 del código administrativo de Panamá aprobado por la ley 1 de 22 de agosto de 1916. Dispone que la facultad de remoción inherente a la autoridad nominadora solo es coartada por prohibiciones expresas en la Constitución o de la Ley, lo que no ha ocurrido en el caso que ocupa nuestra atención.

Bajo la premisa anterior, estimamos que la Resolución Ejecutiva 253 de 25 de mayo de 2023, que deja sin efecto el nombramiento de **Carlos Becerra** como almacenista con funciones de conductor de vehículo I, se emitió conforme a derecho la

que se enmarca en el artículo 2 numeral 49 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; modificado por la Ley 23 de 2017, "Por la cual se establece y se regula la Carrera Administrativa"; en ese sentido queda claro que el exfuncionario no gozaba de estabilidad laboral al no encontrarse acreditado como servidor público de carrera por lo que podemos entender que este era de libre nombramiento y remoción.

Es pertinente anotar, que tal como manifiesta el exservidor, no fue objeto de una destitución como sanción disciplinaria, toda vez que, en efecto, la destitución es producto de un proceso disciplinario que se aplica cuando se incurre en una contravención de las conductas tipificadas en el ordenamiento interno de la institución, como en la Resolución N°001 SUME 9-1-1 de 12 de febrero de 2010, que aprueba el Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada, lo que no guarda relación con la facultad discrecional de la autoridad nominadora para decidir la desvinculación de un servidor de libre nombramiento y remoción, como lo era el hoy demandado.

En virtud de lo anterior, es oportuno referir un extracto de la sentencia del 12 de agosto de 2020 emitida por la Sala Tercera, la cual señala lo siguiente:

**"En este sentido, esta Sala es del criterio que su nombramiento se fundamentó en la potestad discrecional que goza la autoridad nominadora, por lo que al ser un servidor público libre nombramiento y remoción, que ocupaba un cargo de confianza"**

...

**"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 adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.

En ese mismo orden de ideas, **respecto al tema de la estabilidad, jurisprudencia reiterada** de la Sala, expone que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera o por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **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.** Por lo antes expuesto, no están llamados prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora" (lo destacado es de este despacho).

#### **IV. Salarios caídos**

En cuanto a la pretensión, que realiza el 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 **Carlos Becerra**, 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 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 Resolución Ejecutiva 253 de 15 de mayo de 2023, emitido por el **Sistema Único De Manejo De Emergencias Prehospitalarias**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

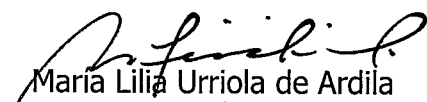
**V. Pruebas.**

**A. Se aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo del accionante, cuyo original reposa en la institución demandada.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por el actor.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**