

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 259

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de junio de 2013

Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción

El Licenciado Carlos Ayala Montero, quien actúa en representación de **Melquiades Gómez Araúz**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 602 de 24 de agosto de 2012, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el acto confirmatorio por negativa tácita, por silencio administrativo y se hagan otras declaraciones.

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 consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Quinto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Quinto (sic):** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

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

**A.** El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994:

**a.1.** El artículo 138 (numeral 1), el cual dispone que los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen derecho a la estabilidad en el cargo (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo 154, sobre el uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, como requisito previo para recurrir a la destitución (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**a.3.** El artículo 155, relativo a las conductas que admiten destitución directa (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial); y

**a.4.** El artículo 158, de acuerdo con el cual el documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de Derecho que da lugar a la aplicación de la medida y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

**B.** El artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que expresa que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la atribución de remover a los empleados de su elección (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**C.** El artículo 104 (numeral 1) del Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, sobre el derecho que tiene el funcionario del Servicio Nacional de Migración a gozar de estabilidad en el desempeño de su cargo (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**D.** El artículo 3 (numeral 11) del Decreto Ejecutivo 40 de 16 de marzo de 2009, reglamentario del título X del Decreto Ley 3 de 2008, en el cual se define el concepto de destitución (Cfr. fojas 8-9 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 que nos ocupa, se tiene que el acto acusado lo constituye el Decreto de Personal 602 de 24 de agosto de 2012, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se destituyó a Melquiades Gómez Araúz del cargo de Inspector de Migración II que éste ocupaba en el Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración; no obstante, el mismo no fue

decidido en el plazo de los dos meses que establece la Ley (Cfr. fojas 12-14 y 27 del expediente judicial).

Posteriormente, el apoderado judicial del accionante interpuso la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 602 de 24 de agosto de 2012; que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió la Administración por no dar respuesta al recurso de reconsideración promovido por Melquiades Gómez Araúz; y que éste sea reintegrado al cargo que ocupaba en el Servicio Nacional de Migración y, por ende, se ordene el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el abogado del demandante manifiesta que a pesar de que Gómez Araúz gozaba de estabilidad en el cargo que ejercía en el Servicio Nacional de Migración, la misma no le fue reconocida; y que en atención a su estabilidad no se le debió destituir, ya que para lograr su desvinculación se tenía que haber realizado un proceso previo de investigación. Añade, que la decisión de destituir al accionante estuvo fundamentada en consideraciones subjetivas y que no se tomó en consideración su condición de funcionario de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 5, 7 a 9 del expediente judicial).

Continúa señalando el apoderado judicial de Gómez Araúz, que su representado no fue amonestado ni sancionado de forma alguna, por lo que, en su opinión, la desvinculación del actor del servicio público es ilegal. Agrega, que en el

decreto de personal acusado no se establece ninguna causal de hecho sobre la cual se funde la decisión adoptada, es decir, que no se sabe con exactitud cuál fue la conducta en la que incurrió el demandante y que provocó que el Ministerio de Seguridad Pública procediera a destituirlo (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Debido a que las normas que se estiman infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, esta Procuraduría procede a contestar los cargos de infracción de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al actor.

Este Despacho se opone al argumento de estabilidad en el que se sustenta el demandante, ya que éste no ha acreditado pertenecer al régimen de Carrera Administrativa, situación que nos permite establecer que el mismo ejercía un cargo de libre nombramiento y remoción, razón por la que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, desvinculó a Gómez Araúz del puesto que ejercía en dicha entidad, fundamentando tal decisión en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, en el cual se consagra la facultad del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, circunstancia que de manera alguna amparaba al recurrente, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala.

El ejercicio de 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 del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de 29 de diciembre de 2009, en la cual la Sala se manifestó en los términos que a continuación se citan:

*"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, según lo que dispone el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que dice:*

*'Artículo 629: Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:*

- 1. ...*
- 18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.'*

*En atención a lo dispuesto en las citadas normas, el Presidente de la República con el Ministro de Economía y Finanzas tenían competencia plena para expedir el Decreto de Personal N° 44 de 21 de abril de 2008, por medio del cual se dispuso dejar sin efecto el nombramiento de la señora DENISE MARGARITA ESCUDERO DE*

VELARDE del cargo de Jefe de Departamento de Servicios Técnicos que ocupaba en dicho Ministerio.

Esta Superioridad ha sostenido en situaciones como las que nos ocupa, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo del señor Ministro de Economía y Finanzas ejerció la facultad conferida por la Constitución Política.

En ese sentido, como hemos señalado en líneas anteriores, la señora DENISE MARGARITA ESCUDERO DE VELARDE no gozaba de estabilidad en su cargo, ya que no logró demostrar en el expediente que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de mérito que es lo que otorgaría estabilidad en su cargo por ser funcionario de carrera. 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.

De allí entonces, que este Tribunal es del criterio que no se ha demostrado tampoco la violación de la norma invocada."

Por otra parte, esta Procuraduría observa que producto de la condición laboral en la que se encontraba Gómez Araúz, no era necesario que la autoridad nominadora recurriera al uso de una causal de carácter disciplinaria, ya que bastaba con notificarlo del decreto de personal acusado y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, por lo que los cargos formulados por el actor en contra de los artículos 138 (numeral 1), 154, 155 y 158 del Texto Único de la Ley 9 de

1994; el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo; el artículo 104 (numeral 1) del Decreto Ley 3 de 2008; y el artículo 3 (numeral 11) del Decreto Ejecutivo 40 de 2009, resultan infundados.

En otro orden de ideas, se advierte que el actor también pretende que la Sala declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, en el que afirma incurrió el Ministerio de Seguridad Pública al no contestar en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del Decreto de Personal 602 de 24 de agosto de 2012, acusado de ilegal; por lo que luego de transcurridos dos meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar ante el Tribunal la demanda contencioso administrativa bajo análisis.

No obstante, es preciso señalar que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, más allá de permitirle al demandante acceder al control jurisdiccional de la Sala, de manera alguna modifica la decisión adoptada en el acto original por el Ministerio de Seguridad Pública, por lo que solicitamos que ésta no sea tomada en consideración por el Tribunal al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 602 de 24 de agosto de 2012, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad

Pública y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

**IV. Pruebas.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 11-13