

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 383

Panamá, 3 de agosto de 2012

**Proceso contencioso  
Administrativo de  
plena jurisdicción.**

El licenciado Pablo Javier Pérez Campos, actuando en representación de **Nadja Rosas Vargas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 1127 de 7 de diciembre de 2011, emitida por el **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio y que 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** No consta; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

**Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

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

La parte actora estima que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones legales:

**A.** El artículo 1 de la ley 15 de 1977 que aprueba la Convención Americana de los Derechos Humanos, específicamente su artículo 25, el cual hace referencia a la protección judicial de que gozan las personas para ampararse de acciones que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, la Ley y el referido convenio; brindándoles la oportunidad de presentar recursos para ejercer sus derechos, y garantizando que las autoridades se pronuncien con respecto a los mismos (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

**B.** El artículo 3 del Código Civil, según el cual las leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. foja 3 del expediente judicial);

**C.** El artículo 136 de la ley 9 de 1994, cuyo contenido realmente corresponde al artículo 138 del texto único de la referida normativa, que guarda relación con los derechos que le asisten a los servidores públicos que pertenecen al régimen de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y,

**D.** La resolución de gabinete 129 de 17 de septiembre de 1998, a través de la cual se incorporó al Ministerio de Salud a la mencionada carrera pública.

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Según consta en autos, el 1 de agosto de 1999, Nadja Marietta Rosas Vargas fue nombrada en el Ministerio de Salud como asistente administrativa, en la posición 2256, planilla 04 (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

El pasado 7 de diciembre de 2011, el ministro de Salud mediante la resolución 1127 de esa misma fecha, declaró insubsistente el nombramiento de la demandante en la referida entidad (Cfr. foja 10 y 18 del expediente judicial).

Disconforme con tal medida, la recurrente presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la resolución administrativa 203 de 23 de febrero de 2012, a través de la cual se decidió mantener en todas sus partes el acto original (Cfr. foja 11 y 18 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, la actora ha ejercido ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, la cual sustenta en los siguientes argumentos:

1. La parte demandante considera que el acto acusado infringe el artículo 1 de la ley 15 de 1977 que aprueba la Convención Americana de los Derechos Humanos, específicamente su artículo 25, norma que garantiza el derecho a la protección judicial a través de la tutela judicial efectiva y, en tal sentido, aduce que la mencionada norma forma parte del denominado bloque de la constitucionalidad; además de equipararla en su naturaleza al artículo 32 de la Constitución Política, relativo al debido proceso legal (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos expresados en relación con la supuesta infracción del mencionado artículo, ya que, en la vía gubernativa, una vez que la recurrente fue notificada de la resolución a través de la cual se declaró insubsistente su nombramiento en el Ministerio de Salud, la misma tuvo la oportunidad de anunciar y sustentar un recurso de reconsideración y de presentar las pruebas que consideró pertinentes en defensa de sus derechos; obteniendo por parte de la entidad demandada un pronunciamiento a través de la resolución 203 de 23 de febrero de 2012, es decir, se le garantizó a la actora la oportunidad de impugnar la decisión que la afectó y que la autoridad competente emitiera una decisión al respecto; de ahí que no se ha producido la infracción de la disposición que se invoca (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

2. Por otra parte, la recurrente señala que el acto objeto de reparo infringe el artículo 136 de la ley 9 de 1994, que en realidad corresponde al artículo 138 del texto único de la referida ley; y la resolución 129 de 127 de septiembre de 1998, a través de la cual el Ministerio de Salud se incorporó al régimen de la Carrera Administrativa (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

La parte actora sustenta la infracción de las normas antes indicadas señalando que Nadja Rosas Vargas gozaba de estabilidad en el cargo por ser una funcionaria acreditada a la Carrera Administrativa, razón por la que no podía ser removida del mismo, a menos que ello se produjera en virtud de alguna de las causales establecidas en la ley y luego de agotarse el procedimiento dispuesto para tal fin, opinión a la que se opone este Despacho, pues, de la lectura de las piezas procesales que la propia recurrente ha aportado para sustentar su pretensión, se desprende que la acreditación a la que se refiere en el escrito de demanda se hizo bajo el amparo de los cambios introducidos a la ley 9 de 1994 por la ley 24 de 2 de julio de 2007, por medio de la cual se estableció un procedimiento especial de ingreso a dicha carrera pública; omitiéndose toda alusión al hecho cierto que, con posterioridad a la expedición de dicha ley, se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la ley 43 de 2009, misma que en su artículo 21 dispuso dejar sin efecto todos los actos de incorporación a dicho régimen de estabilidad, que hubieran sido realizados a partir del mencionado procedimiento; medida ésta que se adoptó con efectos retroactivos al tenor de lo establecido en el artículo 32 de esta última excerpta.

Las normas antes indicadas 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.”

Tal como se puede observar, el sentido de las normas antes transcritas es claro y es extensivo a todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa efectuados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, entre los cuales se encuentra el de Nadja Rosa Vargas, lo cual resulta jurídicamente viable por el

carácter de orden público y los efectos retroactivos que el artículo 32 le da a la citada ley 43 de 2009, de ahí que este instrumento legal resulte pertinente en cuanto a su aplicación a hechos y situaciones que ocurrieron con anterioridad a su entrada en vigencia, tal como ocurrió en el presente caso.

En consecuencia, al no encontrarse la hoy actora amparada por el régimen de Carrera Administrativa establecido en la ley 9 de 1994, ésta no puede exigir a su favor los derechos y prerrogativas reconocidos de forma exclusiva a los servidores públicos que formen parte de la misma.

Por ello, siendo Nadja Rosas Vargas una funcionaria de libre nombramiento y remoción ésta podía ser desvinculada del cargo que ocupaba, bastando para ello que la Administración ejerciera la facultad que detenta para este fin, de ahí que los cargos de infracción alegados en relación al artículo 138 del texto único de la ley 9 de 1994 y de la resolución 129 de 17 de diciembre de 1998 deben ser desestimados por ese Tribunal.

Esa Sala, en su fallo de **21 de julio de 2011**, se pronunció en los siguientes términos con relación a una situación similar a la que nos ocupa:

“Este procedimiento excepcional de ingreso que benefició a la señora MONTENEGRO PAZ, fue dejado sin efecto a través de una norma legal de igual jerarquía como lo es la Ley 43 de 30 de julio de 2009. Destacamos que el artículo 21 (transitorio) de este último texto, publicado en la Gaceta Oficial N° 26336 de 31 de julio de 2009, nos dice lo siguiente: "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".

La Ley 43 de 2009 entró a regir el 31 de julio de 2009, por tanto, a partir de esta fecha todo funcionario que adquirió el estatus de servidor público de carrera administrativa sin haber ingresado por concurso de méritos o sometido a examen de oposición; sino a raíz del proceso excepcional de ingreso creado mediante el citado artículo 67 de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, modificado por la Ley 14 de 2008, pasaba a ser

funcionario de libre remoción y carente de estabilidad en el cargo.

La señora MONTENEGRO PAZ fue destituida de su cargo el 21 de septiembre de 2009, es decir, en una fecha en que había cesado su estatus de funcionaria de carrera administrativa. Ante el cese de dicho estatus fundamentado en una norma legal vigente y la potestad discrecional que se le ha atribuido al Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia...

....

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. 167 de 21 de septiembre de 2009, dictado por la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia ni su acto confirmatorio. Se NIEGAN las demás declaraciones pedidas." (El subrayado es nuestro).

3. Finalmente, la parte actora sostiene que el acto acusado de ilegal vulnera el artículo 3 del Código Civil, ya que, en su opinión, el Ministerio de Salud emitió dicho acto apoyándose en una norma posterior como lo es la ley 43 de 2009, aplicándola de manera retroactiva para desconocer su condición de servidora pública de Carrera Administrativa. (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

En este sentido, esta Procuraduría considera pertinente señalar que, el artículo 46 de la Constitución Política de la República prevé que "las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese", y en el presente caso, la ley 43 de 2009, por disposición expresa de su artículo 32, es aplicable a hechos y situaciones que ocurrieron con anterioridad a su entrada en vigencia, pues, la misma fue catalogada por el legislador como de orden público, por lo que el cargo de infracción en estudio debe desestimarse.

Así lo ha reconocido ese Tribunal en sentencia de **30 de diciembre de 2011**, en la que se refirió en los siguientes términos al pronunciarse en relación al mismo cargo de infracción ahora bajo examen:

“... También carece de sustento lo alegado por la demandante de que a la ley 43 de 2009, no podía dársele carácter retroactivo, cuando ya ha quedado establecido que en el artículo 32 de la misma, se le dio a la ley la connotación de orden público y se dispuso que tuviera efecto retroactivo, lo cual se encuadra en lo establecido en el artículo 46 de nuestra Constitución.

Con lo anterior queda también desestimada la supuesta violación del artículo 3 del Código Civil.

...” (El subrayado es nuestro).

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución 1127 de 7 de diciembre de 2011, emitida por el Ministerio de Salud ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la parte actora.

**IV. Pruebas.** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental el expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos del Ministerio de Salud.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 241-12