

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 996

Panamá, 3 de septiembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Carlos Ayala Montero, en representación de **Víctor Cesar Castillo Díaz**, solicita que se declare nula, por ilegal, el decreto de personal 102 de 7 de octubre de 2009, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, la negativa tácita por silencio administrativo 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 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 es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

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

Quinto (Sic): 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.

II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas violaciones.

La parte actora considera infringidas las siguientes disposiciones legales:

A- Los artículos 138, 144, 154 y 185 (numeral 1) del texto único de la ley 9 de 1994, por medio de la cual se establece y regula la carrera administrativa, de la forma indicada en las fojas 12 a 15 del expediente judicial.

B- El artículo 21 (transitorio) de la ley 43 de 2009, mediante la cual se reforma la ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera Administrativa, la ley 12 de 1998 que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo y se dicta otras disposiciones, según lo señalado por el actor en las fojas 15 y 16 del expediente judicial.

C- El artículo 36 de la ley 38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, según se indica en la foja 16 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.

Según observa este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto de personal 102 de 7 de octubre de 2009,

dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la negativa tácita por silencio administrativo y que se hagan otras declaraciones.

Mediante dicha resolución, se resolvió declarar cesante a Víctor Cesar Castillo Díaz, en el cargo de inspector de trabajo I, planilla 8, empleado 97837, partida 0.13.0.2.001.02.01.001, dentro de dicho ministerio. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad del prenombrado con el mencionado acto administrativo, éste presentó el correspondiente recurso de reconsideración, sin embargo, alegando que habían transcurrido más de dos meses desde la presentación de dicho recurso sin recibir respuesta alguna, afirma que se ha configurado la negativa tácita por silencio administrativo.

En virtud de lo expuesto, el demandante ha presentado ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora nos ocupa y que procedemos a contestar en los siguientes términos.

Tal como hemos indicado previamente, el hoy actor estima que el acto acusado infringe los artículos 138, 144, 154 y 185 (numeral 1) del texto único de la ley 9 de 1994, "Por el cual se establece y regula la Carrera Administrativa", el artículo 21 (transitorio) de la ley 43 de 2009 y el artículo 36 de la ley 38 de 2000. Los cargos de infracción relativos a las disposiciones jurídicas antes indicadas, los analizaremos en conjunto por estar estrechamente relacionados. (Cfr. fojas 12 a 16 del expediente judicial).

Dichas normas jurídicas en forma respectiva guardan relación con: la estabilidad laboral de la que gozan los servidores públicos de carrera administrativa; la tipificación de las sanciones disciplinarias a las que se encuentran expuestos dichos servidores en caso de cometer faltas administrativas; el precepto jurídico que establece, entre otras cosas, que sólo se debe recurrir a la destitución cuando se haga uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos; la indicación en torno a que los secretarios generales de las asociaciones de servidores públicos sólo pueden ser destituidos por las causales previstas en la ley 9 de 1994, aunque éstos no sean de carrera administrativa; la norma transitoria que deja sin efecto todos los actos de acreditación a la carrera administrativas dictados bajo el amparo de la ley 24 de 2007; y, finalmente, el precepto normativo que establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo y que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.

En este orden de ideas, esta Procuraduría debe advertir que los cargos de infracción alegados por el actor giran sobre el supuesto que el mismo detenta la condición de servidor público de carrera administrativa y, en sustento de

este señalamiento, su apoderado judicial señala en el hecho tercero de su recurso, que Víctor Cesar Castillo ingresó a la carrera administrativa en el cargo de inspector de trabajo mediante la resolución 473 de 30 de septiembre de 2008, con el certificado de registro 31836. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Como consecuencia de la citada condición de ser funcionario de carrera y de secretario general de una organización de servidores públicos, como lo es la "Asociación de Empleados del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social", el recurrente argumenta que sólo podía ser destituido por las causales previstas en la ley 9 de 1994, luego de seguir los procedimientos correspondientes establecidos en la misma, que incluyen la realización de un proceso disciplinario y la aplicación progresiva de las medidas sancionatorias establecidas en la ley.

En este contexto, esta Procuraduría advierte que de las afirmaciones efectuadas el recurrente, así como de lo señalado por la entidad demandada en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, se puede inferir con facilidad, que la acreditación del hoy actor al régimen de carrera administrativa se hizo bajo el amparo de la ley 24 de 2 de julio de 2007. (Cfr. fojas 12, 30 y 31 del expediente judicial).

Siendo ello así, el acto acusado lejos de haber quebrantado las normas de la ley de carrera administrativa antes indicadas y el artículo 21 de la ley 43 de 2009,

encuentra precisamente en esta última norma jurídica uno de los fundamentos que sustentan la legalidad del mismo.

La anterior indicación la hacemos sobre la base de que, dicho artículo resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación de los servidores públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la mencionada ley 24 de 2007, entre los cuales se encuentra el hoy actor. El artículo en cita es 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”.

Tal como se puede observar, el sentido de la norma antes transcrita 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, lo cual queda ratificado en el artículo 32 de la citada ley 43 de 2009, que de forma categórica dispone que dicha ley reviste el carácter de orden público y de aplicación retroactiva hasta el 2 de julio de 2007, tal como ocurrió en la presente causa.

En virtud del cambio legislativo antes señalado y al encontrarse el ex servidor público Víctor Cesar Castillo dentro del supuesto establecido en el texto legal transcrito, el mismo pasó a adquirir el estatus de funcionario de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora, tal como lo señala la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral en su informe de conducta, en

el que indica que, citamos: "Es decir, que estamos frente a un servidor público que por imperio y ministerio de ley, (ope legis o per ministerio legis) sin ningún tipo de trámite, consideración, interpretación, valoración adquirió la calidad de libre nombramiento y remoción, pues como se indicó quedaron sin efectos los actos de incorporación de los Servidores Públicos a la carrera administrativa, realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, por ende, es facultad de la entidad nominadora su libre nombramiento y remoción". (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En vista de lo antes expuesto, debemos señalar, que la estabilidad laboral, así como los derechos y prerrogativas derivados de una eventual condición de servidor público de carrera administrativa reclamados por el recurrente, no le pueden ser reconocidos, pues, tal como hemos expuesto previamente, el mismo dejó de formar parte de dicha carrera pública, al ser excluido de la misma por mandato de la ley 43 de 2009 y, en consecuencia, el acto acusado se encuentra plenamente sustentado en el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República, para remover a los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución Política o las leyes dispongan que éstos no son de libre nombramiento y remoción.

Por otro lado, merece especial consideración la alegación del actor referente a la protección laboral establecida en beneficio de los secretarios de las asociaciones de servidores públicos, en el sentido de que

los mismos únicamente pueden ser destituidos por las causales establecidas en la ley 9 de 1994, que regula y establece la carrera administrativa, aunque no formen parte de dicha carrera, pues la norma que sustenta dicha indicación, es decir el numeral 1 del artículo 185 del texto único de la ley 9 de 1994, no es aplicable en la situación bajo examen, pues la remoción de Víctor Cesar Castillo Díaz no obedeció a una destitución, es decir, a una sanción disciplinaria que ameritara la invocación de una causal específica de destitución determinada en dicha ley, sino, como hemos visto, al ejercicio de una facultad discrecional por parte de la administración que en este caso resolvió dejar sin efecto el nombramiento de aquél.

En virtud de lo expuesto, se puede inferir sin mayor duda que los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 138, 144, 154 y 185 (numeral 1) del texto único de la ley 9 de 1994, el artículo 21 (transitorio) de la ley 43 de 2009, y 36 de la ley 38 de 2000, deben ser desestimados por esa Sala.

En una situación similar a la que nos ocupa, esa Sala en fallo de 11 de julio de 2003 señaló lo siguiente:

“La Sala procede a resolver en el fondo la controversia bajo examen previas las siguientes consideraciones.

La demanda interpuesta por la señora Teresa de Araúz mediante apoderado judicial pretende fundamentalmente que esta Superioridad declare ilegal el acto administrativo identificado como Resolución No. 50, de 12 de enero de 2000, que anula su certificado que la acreditaba como funcionaria pública de carrera administrativa, toda vez que en esa

actuación se han violado un conjunto de disposiciones de jerarquía legal y reglamentaria ya identificadas.

En el análisis efectuado de las constancias procesales esencialmente las pruebas de autos, los argumentos de las partes y la confrontación con las normas aplicables a la causa, determina que no le asiste la razón a la parte actora.

...

La exclusión del régimen de carrera administrativa de la señora Teresa de Araúz, luego de la anulación de ese estado, comporta que esa persona no puede adquirir o seguir gozando de los derechos propios consagrados en las regulaciones legales y reglamentarias a favor de funcionarios adscritos a la carrera administrativa..

...

En opinión de la Sala, el argumento del recurrente carece de asidero jurídico, toda vez que la actuación del ente demandando se basó en la Resolución de Gabinete No. 122 de 1999 (hoy derogada), que ordenó entre otras cosas hacer los ajustes correspondientes al sistema de carrera administrativa, entre éstos, la revisión de las acreditaciones que se hicieron a la carrera administrativa en las dependencias oficiales por el gobierno anterior al que decurre..." (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

V. Pruebas:

Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, se aduce copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, que reposa en los archivos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

VI. Derecho:

Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretaria General

Expediente 256-10