

1° de abril de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Interpuesto por el Licdo. Julio De León en representación de **Miguel Santizo** para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°090-2001 de 16 de febrero de 2001, dictada por el **Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
la Demanda**

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado que nos ha corrido vuestro Augusto Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a dar formal contestación, conforme lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, del Libro Primero de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en los siguientes términos:

I. Las peticiones de la parte demandante son las siguientes:

El apoderado judicial del demandante ha solicitado a vuestro Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°090-2001 de 16 de febrero de 2001, emitida por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá que destituye a su representado del cargo de Jefe de Presupuesto. (Cf. f. 1).

Asimismo, ha pedido que se declare nulo, por ilegal, el silencio administrativo del Recurso de Reconsideración

interpuesto el día 22 de febrero de 2001, incurrido por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores, el apoderado judicial del demandante ha solicitado a ese Honorable Tribunal de Justicia que ordenen el reintegro de su representado al cargo que venía ocupando en la Autoridad Marítima, con el consiguiente pago de los salarios dejados de percibir hasta el día de su restitución, así como una indemnización por parte del Administrador por los daños y perjuicios ocasionados.

Este Despacho solicita a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, denieguen las peticiones impetradas por la parte actora, porque no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos en el transcurso de este proceso.

II. Los hechos u omisiones en que fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

Segundo: Aceptamos que el demandante recibió el Certificado de Empleado de Carrera N°720 fechado 20 de octubre de 1967, el cual acreditaba que había terminado en forma satisfactoria el período de prueba al que fue sometido en el cargo de Oficinista I (Terna #126HT-67), conforme lo exigía la Ley N°4 de 1961; puesto que, así lo hemos podido comprobar del contenido de la foja 2, del expediente judicial.

Tercero: Aceptamos que el señor Miguel Santizo fue destituido del cargo de Jefe de Presupuesto, en la Autoridad Marítima de Panamá; pues, así se desprende del

contenido de la Resolución N°090-2001 de 16 de febrero de 2001, visible a foja 1 del expediente judicial.

Cuarto: Éste, tal como se ha redactado constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se rechaza.

Quinto: Ésta, es una alegación de la parte actora; por tanto, se rechaza.

Sexto: Éste, lo contestamos igual que el punto quinto.

Séptimo: Éste, lo contestamos igual que el punto sexto.

Octavo: Ésta, es una apreciación del apoderado judicial del demandante; por tanto, se rechaza.

Noveno: Aceptamos que el demandante presentó Recurso de Reconsideración el 22 de febrero de 2001, y solicitud de certificación de si había o no pronunciamiento al respecto; puesto que, así lo hemos podido verificar del contenido de las fojas 13 a 22 del expediente judicial.

Décimo: Aceptamos que el señor Miguel Santizo Reyes requirió a la Administración de la Autoridad Marítima de Panamá, copias autenticadas los días 16 de abril, 14 de mayo y 17 de mayo del año 2001; toda vez que, así lo hemos podido verificar del contenido de las fojas 23 a 26 del expediente judicial.

Undécimo: Éste, tal como lo ha redactado la parte demandante constituye una alegación; por tanto, se tiene como eso.

III. Las disposiciones legales que el apoderado judicial del demandante ha señalado como infringidas y su concepto de violación, son las siguientes:

A. El demandante considera como infringidos los artículos 3 y 21 del Código Civil, los artículos 19, 45 y 66 de la Ley N°4 de 1961, los artículos 2, 3, 136, 151 y 152 de la Ley N°9 de 1994, los artículos 3, 118, 172, 173, 176, 77 178, 179, 190 y 191 del Decreto Ejecutivo N°222 de 1997, los artículos 769 y 773 del Código Judicial y el artículo 37 del Decreto Ley N°7 de 1998; disposiciones legales que aparecen transcritas, en su libelo de demanda y que serán analizadas en la misma forma que lo ha efectuado el Licdo. Julio De León Vallejos.

En cuanto a la infracción de los artículos 3 y 21 del Código Civil, el Licdo. De León explicó que conforme a este texto normativo y a la Sentencia fechada 7 de junio de 1993, emitida por esa Honorable Sala, se estableció claramente la protección de los ciudadanos contra los abusos de las autoridades, al dejar consignado que las leyes no tienen un efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

A juicio del apoderado judicial del demandante, este aspecto ha sido desconocido por la Resolución demandada, pues, su mandante se hizo acreedor del Certificado de Carrera emitido bajo el amparo de la Ley N°4, conforme lo exigía la Constitución Política en sus artículos 297 y 300; por ende, para destituir al señor Miguel Santizo Reyes era necesario que la Autoridad Marítima de Panamá, cumpliera con ciertas formalidades. (Cfr. fs. 33 a 35 exp. jud.)

Por otra parte, explicó respecto a la violación de los artículos 19, 45 y 66 de la Ley N°4 de 1961, que el señor Santizo Reyes recibió su certificado de carrera conforme a la ley; de manera que, sus derechos y beneficios derivados de la carrera administrativa persisten y están vigentes.

En consecuencia al proceder el Administrador de la Autoridad Marítima a destituirlo del cargo que ocupaba, sin apego a la Ley y los reglamentos que regulan la materia, ignoró lo dispuesto en la legislación sobre los derechos adquiridos mediante el Certificado de Carrera, entre ellos la estabilidad en el puesto de trabajo.

El procurador judicial del demandante continuó argumentando que, el artículo 45 señala que todo servidor público que haya recibido su certificado de carrera conforme a la ley, deberá ser destituido conforme a las formalidades establecidas en la Ley y sus reglamentos; los cuales exigen, la indicación de una causal para su remoción y que se de el cumplimiento del debido proceso legal.

No obstante, la resolución impugnada no ha señalado causa alguna, previamente establecida en la ley, que justifique la separación de su cargo; por lo tanto, a su parecer, se ha infringido lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 4 de 1961.

Por otra parte, el apoderado judicial del señor Santizo advirtió a ese Alto Tribunal de Justicia del hecho que, la Ley N°4 de 1961 reconoce la posibilidad de separación de los servidores públicos con carrera administrativa, solamente, en aquellos casos en que se decreta cesantía o reducción; pero,

para que se produzca es necesario que la Administración cumpla con las condiciones, enunciadas en ese texto normativo, acción que en el caso sub júdice no se ha producido, pues, el cargo que ocupaba su representado no fue eliminado del presupuesto de la Autoridad Marítima de Panamá. (Cfr. fs. 35 a 38)

En este mismo orden de ideas, el representante judicial del demandante indicó que el artículo 2 de la Ley N°9 de 1994, define la destitución como la desvinculación definitiva y permanente como consecuencia de las causales establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia del servidor; aspectos que no expresa la Resolución N°090-2001, para que la destitución sea viable.

En virtud que, su mandante ha demostrado fehacientemente estar amparado por la carrera administrativa reconocida mediante la Ley N°4 de 1961; es evidente que, la administración de la Autoridad Marítima de Panamá se encuentra incapacitada para destituir discrecionalmente a los servidores públicos con carrera administrativa, como es el caso del señor Santizo Reyes.

De igual forma, el artículo 2 de la referida Ley N°9 de 1994, definió el término Servidores Públicos de Carrera, como aquellos que son incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas creadas por Ley; a juicio del apoderado judicial del demandante, este derecho adquirido fue desconocido por la Resolución Administrativa N°090-2001, pues, su representado ostentaba la condición de empleado de carrera adquirido mediante Certificado de Carrera N°720 de 20

de octubre de 1967, conforme a las normas vigentes en aquel momento.

En ese mismo orden, el Licenciado De León esgrimió que el artículo 3 definió los objetivos de la Ley N°9 de 1994, el cual comprende principalmente la protección de los servidores públicos de carrera; situación que ha sido desconocida por la Resolución que se impugna, pues, ésta no le ofreció un trato justo y se le desprotegió de una destitución sin las formalidades que exige la Ley, para aquellos servidores públicos de carrera administrativa.

En cuanto a la infracción del artículo 136, se explicó que esta norma legal concede el derecho a la estabilidad en el cargo, a aquellos servidores públicos de carrera administrativa; de suerte que, no es viable separar del cargo al señor Santizo Reyes sin el debido cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 151 de la Ley N°9 de 1994, que regulan lo atinente al procedimiento de destitución de los servidores públicos de carrera, beneficio que fue desconocido con la emisión de la Resolución Administrativa N°090-2001 de 16 de febrero de 2001.

El procurador judicial del recurrente señaló respecto a la infracción del artículo 151 de la Ley N°9 de 1994, que debe recurrirse a la destitución cuando se ha reiterado en la comisión de faltas que han sido sancionadas conforme con el régimen disciplinario; sin embargo, en el caso de la Resolución Administrativa N°090-2001 no se indicó ni se consignó las posibles causas, ni aparecen sanciones en el

expediente que justifiquen la emisión de la Resolución Administrativa demandada.

En torno a la violación de los artículos 152, 153, 154, 155 y 156 de la Ley N°9 de 1994, el representante judicial del demandante explicó en su libelo que con la expedición de la Resolución Administrativa N°090-2001, no se le informó a su representado de ninguna de las conductas que admiten la destitución directa según el artículo 152, tampoco aparecen consignados en ningún documento los cargos tal como lo exige el artículo 153 y, tampoco aparece el informe sobre la investigación de los hechos que admiten esta destitución, que señala el artículo 154.

Aunado a lo expuesto, indicó que en el contenido de la resolución demandada no aparece la causal de hecho y derecho, por la cual se destituyó a su mandante, tal como lo exige el artículo 155; y que, la Autoridad Nominadora incumplió lo dispuesto en el artículo 156, puesto que, al incumplir con el procedimiento de destitución debieron declarar la nulidad de lo actuado. (Cfr. fs. 38 a 42).

El apoderado judicial del señor Miguel Santizo, continuó alegando que la Resolución Administrativa N°090-2001 ignoró lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°222 de 1997, el cual establece que las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y el Decreto en referencia, se orientan para garantizar, preservar y proteger derechos reconocidos a los servidores públicos de carrera; acción que fue desconocida por la aludida Resolución.

A juicio del demandante, la Resolución Administrativa N°090-2001, también ha infringido lo dispuesto en el artículo 118 del Decreto Ejecutivo N°222 de 1997, porque esta disposición consagra el derecho a la estabilidad en el cargo, a los servidores públicos de carrera y con la destitución de su representado, sin el debido cumplimiento de las formalidades legales, se ha violentado este derecho adquirido el 20 de octubre de 1967.

En otro orden, el demandante estima como infringidos los artículos 172, 173, 176, 177, 178, 179 y 190, del Decreto Ejecutivo N°222 de 1997, pues, a su parecer este conjunto de artículos establecen el procedimiento y los recursos para proceder con cualquier sanción, incluyendo entre estas la destitución del servidor público con carrera administrativa, sin embargo, en el caso de la Resolución Administrativa N°090-2001 no señalan las causales ni se consignan los documentos indispensables para acreditar las sanciones y el procedimiento utilizado para aplicar las mismas en el expediente.

Respecto a la infracción del artículo 191 del Decreto Ejecutivo N°222 de 1997, el recurrente argumentó que la Resolución Administrativa N°090-2001 no consigna ni hace mención, ni velada ni claramente de todos los aspectos referentes a la situación laboral del servidor público, ya que no aparecen en la Resolución Administrativa N°090-2001 los derechos económicos del Señor Miguel Santizo Reyes, como son: las vacaciones vencidas, vacaciones proporcionales, el

sobretiempo trabajado y no pagado, los días que trabajó previos a su destitución. (Cfr. fs. 42 a 45).

El apoderado judicial del demandante, continuó explicando en su libelo de demanda que la Resolución Administrativa N°090-2001 infringió lo dispuesto en los artículos 769 y 773 del Código Judicial; puesto que, no señaló causal ni consignó pruebas documentarias, ni tampoco ha probado ningún hecho que justificara la existencia de algún procedimiento disciplinario, si lo hubiere, sancionando al señor Miguel Santizo Reyes. (Cfr. fs. 45 y 46).

En cuanto a la infracción del artículo 37 del Decreto Ley N°7 de 1998, señaló que éste transfiere a la Autoridad todos los derechos y, más aún, agrega se adoptarán las medidas para respetar los derechos adquiridos, consagrando con dicho texto el respeto por los derechos adquiridos, por todos los servidores públicos transferidos, por lo cual estimo que la expedición de la Resolución Administrativa N°090-2001 viola directamente este artículo al desconocer y no respetar los derechos adquiridos del Señor Miguel Santizo Reyes, desde octubre de 1967, al momento de la transferencia del entonces Ministerio de Hacienda Y Tesoro a la Autoridad Marítima de Panamá. (Cfr. fs. 46).

IV. Criterio de la Procuraduría de la Administración

De la lectura de las piezas procesales aportadas al caso bajo estudio, observamos que el señor Miguel Santizo Reyes participó en la Terna N°126HT-67 para el cargo de Oficinista I, conforme lo exigían los artículos 18, 19 y 38 de la Ley N°4 de 1961; éste, resultó favorecido por haber terminado

satisfactoriamente el Período de Prueba, por ende, el Departamento de Administración de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración, de la Presidencia de la República le otorgó el Certificado de Empleado de Carrera, identificado con el número 720 de 20 de octubre de 1967. (Cfr. f. 2)

Posteriormente, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá mediante Resolución Administrativa N°090-2001 fechada 16 de febrero de 2001, destituyó al señor Miguel Santizo Reyes del cargo de Jefe de Presupuesto, en el Departamento de Presupuesto de la Dirección de Finanzas, a partir del día 19 de febrero de 2001. (Cfr. f. 1)

Previo el examen del caso sub júdice, consideramos oportuno hacer un recuento histórico de la Carrera Administrativa en nuestro país, de la siguiente manera:

El Decreto Ley N°11 de 16 de septiembre de 1955, reguló la Carrera Administrativa en Panamá, estableciendo de esta manera un régimen de estabilidad para los servidores públicos. Ésta, fue desarrollada por medio de la Ley N°4 de 13 de enero de 1961 "Sobre la Administración de Personal".

Sin embargo, después del golpe militar del 11 de octubre de 1968, este régimen de estabilidad de los servidores públicos, fue suspendido a través del Decreto de Gabinete N°137 de 30 de mayo de 1969.

El 10 de octubre de 1984, se dictó el Decreto Ejecutivo N°116 "por la cual se desarrolla y reglamenta la estabilidad de los servidores públicos"; pero, éste fue derogado por el artículo 3 del Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de

1989, "por la cual se estabiliza la organización de las dependencias Estatales", en virtud que contrariaba lo dispuesto en el último párrafo del artículo 300 de nuestra Carta Política Nacional.

No obstante, el Decreto de Gabinete N°1 de 1989 fue dejado sin efecto con la emisión del Decreto de Gabinete N°28 de 7 de febrero de 1990; la falta de un régimen que garantizara la estabilidad de los servidores públicos, dejó de existir el día 20 de junio de 1994, cuando el Legislativo aprobó la Ley N°9 que establece y regula la Carrera Administrativa, la cual debía ser implementada en forma gradual por las instituciones estatales, conforme al cronograma previamente establecido, por lo tanto, algunas entidades estatales en la actualidad no cuentan con este régimen especial, como es el caso de la Autoridad Marítima de Panamá.

Con la finalidad de desarrollar la Ley N°9, se aprobó el Decreto Ejecutivo N°222 de 12 de septiembre de 1997, "Por el cual se reglamenta la Ley N°9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa".

Surtida esta explicación sobre la vida jurídica de la Carrera Administrativa, debemos apuntar que si bien, en el caso bajo análisis, el Departamento de Administración de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración, acreditó que el señor Miguel Santizo Reyes había cumplido con los requerimientos exigidos por la Ley N°4 de 1961, que desarrollaba la Carrera Administrativa en aquella época, no es razón para considerar que el beneficio

que traía consigo la Certificación de Empleado de Carrera subsiste.

Es evidente que a partir de la emisión del Decreto de Gabinete N°137 de 30 de mayo de 1969, el mundo jurídico de la estabilidad de los servidores públicos a través de una Carrera Administrativa dejó de existir; de suerte que, el estatus de carrera que ostentaba el señor Santizo Reyes lamentablemente también desapareció, quedando en la administración pública como un funcionario de libre nombramiento y remoción de la Autoridad Nominadora.

En este sentido, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia fechada 30 de octubre de 1997, se pronunció en los siguientes términos:

“Como lo ha manifestado la Sala en reiteradas ocasiones, la carrera administrativa fue primero regulada mediante Ley 11 de 1955 y luego por la Ley 4 de 13 de enero de 1961, ésta última suspendida y reformada sustancialmente después del 11 de octubre de 1968, mediante el Decreto de Gabinete N°137 de 30 de mayo de 1969. Posteriormente, se dictó el Decreto Ejecutivo No 116 de 10 de octubre de 1984, por el cual se desarrollaba y reglamentaba la estabilidad de los servidores públicos, pero éste fue derogado por el artículo 3 del Decreto de Gabinete N°1 de 26 de diciembre de 1989, por ser ostensiblemente incompatible con el último párrafo del artículo 300 de la Constitución Política, el cual dispone que la Ley regulará la estructura y organización de la carrera administrativa de conformidad con las necesidades de la Administración.

Además, no existe una Ley especial que de estabilidad a los servidores públicos que laboran en los Casinos Nacionales, y la Ley de carrera administrativa N°9 de 20 de junio de

1994, apenas está en etapa de implementación”.

Ahora bien, el hecho que se implementara nuevamente la Carrera Administrativa a través de la Ley N°9 de 1994, no significa que los servidores públicos que ostentaban el derecho a una estabilidad en el cargo, por haber obtenido un Certificado de Empleado de Carrera bajo el amparo de las Leyes N°11 de 1955 y la N°4 de 1961, continuarían recibiendo los mismos beneficios y prerrogativas que trae consigo el estatus de Carrera; pues, a contrario sensu, la propia Ley N°9 lo hubiera reconocido.

En consecuencia, este Despacho discrepa de los argumentos esbozados por la parte recurrente, toda vez que, el cargo ocupado por el señor Miguel Santizo Reyes como Jefe de Presupuesto, se encontraba adscrito al Despacho de la máxima autoridad de la Autoridad Marítima de Panamá; por tanto, su permanencia en el cargo era de carácter discrecional de su superior jerárquico.

Siguiendo este mismo orden de ideas, es dable indicar que, para ser un funcionario con estabilidad en el cargo es indispensable que el servidor público participe en un concurso de méritos para optar a una posición, situación que no puede ser aplicada en la Autoridad Marítima de Panamá, ya que la misma no ha pasado a formar parte de la Ley N°9 de 1994, que implementa la Carrera Administrativa; por ende, los derechos y prerrogativas que concede esta normativa a los servidores públicos adscritos a esa entidad estatal, no le son aplicables.

En efecto, los elementos de pruebas nos demuestran que el demandante no participó en un Concurso de Méritos conforme el procedimiento establecido en la Ley N°9 de 1994, para ocupar el cargo de Jefe de Presupuesto; de manera que, a nuestro juicio, no es viable aplicar el procedimiento especial para desvincularlo de su relación con la Administración Pública, contenido en la referida Ley N°9 de 1994.

En virtud de las consideraciones expuestas, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, para que denieguen las peticiones formuladas por el recurrente; ya que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en el transcurso de este escrito.

V. Pruebas: Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, que reposa en los archivos de la Autoridad Marítima de Panamá.

VI. Derecho: Negamos el invocado, por el demandante.

Señor Magistrado Presidente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/11/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General