

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1420

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Rodrigo Abner Pérez Fernández, actuando en nombre y representación de **Maribel Vergara Murillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DGCP-DS-573-2019 de 19 de julio de 2019, emitida por la **Dirección General de Contrataciones Públicas**, su acto confirmatorio, 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.

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 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 un 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: Es cierto, por lo tanto, se acepta (Cfr. fojas 17-20).

Noveno: Es cierto, por lo tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-25).

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

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

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.

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 4, 94 y 104 del Reglamento Interno de la Dirección General de Contrataciones Públicas, aprobado mediante la Resolución 37-2007 de 28 de diciembre de 2007, mismos que establecen en su orden que el objetivo del mismo es facilitar una administración coherente y eficiente del recurso humano; la manera en que se materializa la renuncia; y la forma de presentación de las peticiones, quejas y reclamos (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 37, 40, 52 y 153 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general; la aplicación general de esta norma a todos los procesos administrativos; lo relativo al derecho de petición; las causales de nulidad absoluta; y las formas de ponerle fin al proceso (Cfr. fojas 9-11 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.

El 9 de julio de 2019, la actora presentó ante el Director General de Contrataciones Públicas una nota, en la que indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Mucho le agradezco la oportunidad y confianza depositada para llevar a cabo las funciones como Directora de Administración y Finanzas durante su administración, y a la vez le comunico **mi**

renuncia irrevocable a partir del 16 de julio de 2019." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

El día 12 de julio de 2019, la accionante presentó una nueva carta, esta vez, del tenor siguiente:

"Por este medio, yo Maribel Vergara Murillo con cédula de identidad personal 7-92-2125, le informo que revoco mi renuncia presentada el 9 de julio de 2019, al puesto de Directora Administrativa de la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual presenté ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos, esta decisión la tomé(sic) en vista de ciertas consideraciones personales y legales, por tanto me mantengo en el puesto de trabajo como Directora de Administración y Finanzas, en espera de sus instrucciones con respecto a la presente nota." (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

El día 19 de julio de 2019, el Director General de Contrataciones Públicas, emitió la Nota DGCP-DS-573-2019, a través de la cual indicó lo siguiente:

"Me refiero a la nota de 9 de julio de 2019 mediante la cual presentó renuncia al cargo que ejerce como Directora de Administración y Finanzas de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Tomando en consideración que a la fecha, el Director designado por la nueva Administración no ha sido ratificado ni tomado posesión, y como quiera que usted se ha mantenido laborando en esta institución por razones de la función que desempeña, le informamos que la renuncia presentada se hará efectiva a partir del día lunes 22 de julio de 2019." (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En razón de lo dispuesto en la citada nota, la hoy demandante interpuso un recurso de reconsideración, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución 053-2019 de 14 de agosto de 2019, la cual, a su vez, dispuso confirmar el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 22 de agosto de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21 - 25 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 17 de octubre de 2019, **Maribel Vergara Murillo**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su renuncia (Cfr. fojas 11 - 12 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la actora indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“DÉCIMO SEPTIMO: Que la renuncia presentada por la señora MARIBEL VERGARA así como el desistimiento a la renuncia fueron presentadas en forma escrita y no tácita como lo indica la Resolución 053-2019 de 14 de agosto de 2019 por lo que la Autoridad Nominadora atendiendo a lo establecido en los artículos 94 y 104 del reglamento interno así como lo establecido en la Ley 9 de 1994 y 38 de 31 de julio de 2000 tenía la obligación de pronunciarse sobre lo formulado por la servidora pública (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón a la demandante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Dirección General de Contrataciones Públicas** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Si bien en párrafo que anteceden hemos hecho referencia al contenido de la carta de renuncia presentada por la actora, consideramos necesario en este punto volver a referirnos a la misma.

“Mucho le agradezco la oportunidad y confianza depositada para llevar a cabo las funciones como Directora de Administración y Finanzas durante su administración, y a la vez le comunico **mi renuncia irrevocable** a partir del 16 de julio de 2019.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Lo primero que debemos resaltar del contenido de la nota en mención, es que a través de la misma, **la actora, no solo presentó su renuncia; sino que además lo hizo de forma irrevocable.**

Lo anterior es un elemento que no podemos pasar por alto en el análisis que nos encontramos realizando; puesto que, como se observa, a través de la carta en mención, la hoy demandante, dispuso de manera libre y sin presiones, dar por terminada la relación, agregándole de paso a dicha manifestación de voluntad, **una condición de irrevocabilidad.**

Aún y cuando podría llegarse a considerar como un ejercicio un tanto simple dentro del contexto del análisis que nos encontramos realizando, consideramos que aporta mucho al tenor

de nuestra posición, si acudimos a diccionarios a fin de conocer el alcance del término utilizado por la actora en la carta de renuncia, veamos:

“Irrevocabilidad

Voz de origen latino que significa **que no se puede revocar**, es decir que no se puede dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNTI2NLtbLUouLM_DxblwMDCOMDAzOQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAlKbctjUAAAA=WKE#:~:text=Voz%20de%20origen%20latino%20que,que%20la%20revocaci%C3%B3n%20es%20posible.)

“Irrevocabilidad

Gral. **Imposibilidad** para su autor de dejar sin efecto un acto o resolución previos.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. <https://dpej.rae.es/lema/irrevocabilidad>).

“Irrevocable

Lo que **no cabe revocar o deshacer jurídicamente**. | Dícese de la decisión contra la cual no existe recurso. | **Inmodificable**, y por tanto ejecutivo, o definitivamente denegatorio.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. <http://www.encyclopediajuridica.com/d/irrevocable/irrevocable.htm>).

Si replicamos este ejercicio en documentos físicos, diccionarios digitales, y obras jurídicas en general, podremos observar, que existe concordancia en todos ellos al momento de indicarse que la irrevocabilidad supone una imposibilidad para realizar revocatorias posteriores.

En ese orden de ideas, debemos resaltar que el caso que nos ocupa, la actora, muy bien hubiera podido, simplemente presentar la carta de renuncia, sin limitarse en la forma en que lo hizo, indicando que ésta era de carácter irrevocable; sin embargo, atendiendo a motivaciones que solo la actora puede conocer, escogió presentar una carta de renuncia que no permitía retractarse de la misma, dándole, la condición de irrevocable.

En ese marco conceptual, debemos tener presente que la *Teoría de los Actos Propios* establece la inadmisibilidad de actuar contra los propios actos hechos con anterioridad; es decir, prohíbe que una persona pueda ir contra su propio comportamiento mostrado con anterioridad; el cual, en el caso que nos ocupa, constituyó la **autolimitación a declarar su acto como irrevocable**.

Consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de 12 de noviembre de 2012, en donde la Sala Civil, analizando el alcance de la Teoría de los Actos Propios, indicó lo siguiente:

“En fallo emitido por esta Sala Civil en el Proceso Ordinario Marítimo de 24 de octubre de 1996, **se estableció respecto a la doctrina de los actos propios, lo que se cita a continuación**

...

La Sala debe resaltar que constituye un principio general de Derecho que vincula a los Tribunales, el que no permite que las partes en el proceso se comporten de manera contraria a conductas procesales previas, concluyentes, e incompatibles con esta actuación. Dicho principio, proviene, como sabemos, del Derecho Intermedio, y ha sido también aceptado por la doctrina anglosajona, bajo la figura del ‘stoppel’, que, si bien no es exactamente lo mismo, la idea matriz que la preside es ésta. El profesor LUIS DIEZ-PICAZO, en una monografía clásica sobre el particular, se refiere a la doctrina del ‘stoppel’ como ‘aquella doctrina según la cual, dentro de un proceso, una persona está impedida para hacer una alegación -aunque sea cierta que esté en contradicción con el sentido objetivo de su anterior declaración o de su anterior conducta.’(H.M. ELIGIO SALAS. ‘La Doctrina de los Actos Propios’. Cuadernos de Educación Judicial No.10, Órgano Judicial. Diciembre, 2001, págs. 27-29).

...” (Lo destacado es nuestro).

Lo arriba indicado, claramente se enmarca dentro de la relación procesal que nos encontramos analizando; habida cuenta que, como se desprende de las constancias procesales, la actora presentó su renuncia irrevocable, para después ella misma, actuando de forma contraria a la externada, pretendió dejar sin efecto, un acto, al que le dio una condición de irrevocabilidad.

En coordinación con lo anterior, resulta necesario hacer referencia a un elemento que es fundamental en el caso que nos ocupa, siendo éste, *la voluntad*; y de manera más específica, la voluntad que dio como resultado de la exteriorización del acto jurídico que se configuró en la carta de renuncia presentada por la demandante.

Así tenemos que, una declaración de voluntad puede ser definida de la siguiente manera:

“Declaración de voluntad

Derecho Civil

Para que los actos humanos produzcan efectos jurídicos es necesaria la manifestación de voluntad del agente mediante signos que se puedan considerar expresivos.

La declaración de voluntad es uno de los elementos esenciales de todo negocio jurídico; es, además, la piedra angular del sistema del negocio jurídico.” (Cfr. <http://www.encyclopediajuridica.com/d/declaracion-de-voluntad/declaracion-demvoluntad.htm>)

En ese mismo orden de ideas, el autor Alex Zambrano, en su obra La Voluntad Jurídica, se refiere a la misma en el siguiente contexto:

“Si continuamos con la idea planteada por Marco Aurelio Risolia, que parafraseando a Stammler escribe: ‘...la noción misma del derecho no es más que un aspecto del problema de la voluntad; ... **el derecho es pura y simplemente una voluntad que tiende a la consecución de determinados fines, valiéndose de determinados medios aptos para su realización**; que la génesis psicológica de la noción de derecho radica en el germen común de toda voluntad’ (Cfr. LA VOLUNTAD JURÍDICA, Por: Alex R. Zambrano Torres <https://alexzambrano.webnode.es/products/la-voluntad-juridica/>).

Para culminar, consideramos válido hacer referencia a la legislación comparada, cuando, analizando el tema que nos ocupa, se ha manifestado de la siguiente manera:

Perú

“En efecto, el Tribunal Constitucional ha resuelto que **es potestad del empleador aceptar o rechazar el desistimiento de la renuncia presentado por el trabajador**. Esto último lo podemos observar en la sentencia recaída en el Expediente N° 03920-2011-PA/TC, donde el Máximo Intérprete de la Constitución ha señalado lo siguiente:

‘7. Sin embargo, el demandante manifiesta que mediante la carta de fecha 17 de enero de 2011, obrante a fojas 32, solicitó a la emplazada que se anule su renuncia; no obstante dicho acto no resulta válido, atendiendo a que era facultad de la Municipalidad demandada aceptar o no el desistimiento. Como se ha mencionado, la renuncia fue aceptada con la carta de fecha 20 de enero de 2011(...)’

Considerando lo expuesto y la posición de cierto sector de la doctrina nacional, podemos afirmar que la característica de la irrevocabilidad de la renuncia no se condice con el desarrollo constitucional emitido por el Tribunal Constitucional debido a que se admite que el trabajador podrá dejar sin efecto su renuncia **siempre y cuando el empleador acepte**

dicho desistimiento." (Cfr. <https://polemcs.pe/se-puede-dejar-sin-efecto-la-renuncia-al-trabajo-analisis-comentarios-las-resoluciones-del-tribunal-del-servicio-civil-desistimiento-la-renuncia/>).

En el caso que nos ocupa, recordemos, si bien la actora presentó una carta solicitando que se dejara sin efecto su renuncia irrevocable, el empleador, a saber, la entidad demandada, en ningún momento aceptó dicho acto; motivo por el cual, resulta jurídicamente improcedente la solicitud de reintegro de la actora.

En atención a lo anterior, y siendo que la posibilidad de revocar la carta de renuncia **desapareció, producto del propio pronunciamiento de la actora**, lo procedente era acoger o negar la dimisión presentada, tal y como se hizo a través de la Nota DGCP-DS-573-2019 de 19 de julio de 2019, en este caso aceptándola.

En otro orden de ideas, llama poderosamente la atención que la actora utiliza como fundamento para retractarse de su decisión, el hecho que cumpliera su edad de jubilación en julio de 2020 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Aquí consideramos necesario hacer una aclaración en lo que respecta al contenido de la norma a la que hace referencia la demandante.

El artículo 145 del Decreto Ejecutivo 696 de 2018, establece lo siguiente:

"Artículo 146. Queda prohibido a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo:

...
14. Despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que les falten **dos años para jubilarse**, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa." (El resaltado es nuestro).

Lo primero que debemos distinguir en relación a lo anterior, es la edad de jubilación, y la edad en la efectivamente una persona se puede llegar a jubilar.

En ese sentido, **la edad** de jubilación variará dependiendo del momento en que la persona haya empezado a trabajar, y en consecuencia, a la cantidad de cuotas que haya acumulado.

Por lo anterior, **la edad de jubilación**, no puede, ni debe ser entendida, como una edad fija e inamovible; habida cuenta que, la determinación de la misma atenderá, no solo a la edad

cronológica de la persona; sino a causales y conductas laborales debidamente reglamentadas, y que, como insistimos, exceden el solo cumplimiento de los cincuenta y siete (57) años en el caso de las mujeres, y sesenta y dos (62) años en el caso de los hombres.

En relación a esto último, debemos resaltar, que dicho análisis debió haber sido agotado, en todo caso, en la vía gubernativa; razón por la que, pretender, en esta jurisdicción, subsanar deficiencias probatorias que resultan propias de aquella, resultan jurídicamente improcedentes.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota DGCP-DS-573-2019 de 19 de julio de 2019, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas** y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

4.1. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual ya reposa en la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 873-19