

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1490

Panamá, 14 de diciembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Vásquez & Vásquez, actuando en nombre y representación de **Reina Argelis Tulay Tuñón Chanis (nombre legal) o Reina Aldrete Chanis (nombre usual)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DG/DJ/AAC/134-2016, de 27 de abril de 2016, emitida por la **Autoridad de Aeronáutica Civil**, sus actos confirmatorios 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 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:

- 4.1. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.2. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.3. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.4. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.5. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.6. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.7. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.8. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.9. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.10. No es un hecho; por tanto, se niega.
- 4.11. No es un hecho; por tanto, se niega.

4.12. No es un hecho; por tanto, se niega.

4.13. No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 2621 del Código Judicial, que a la letra señala que: *"el funcionario requerido cumplirá la orden impartida dentro de las dos horas siguientes al recibo en su oficina de la nota requisitoria; suspenderá inmediatamente el acto, si se estuviere llevando a cabo, o se abstendrá de realizarlo..."* (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial);

B. Los artículos 34, 52 y 59 de la ley 38 de 2000, los cuales señalan, respectivamente que: *"las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..."*; *"los actos administrativos que incurrir en vicios de nulidad absoluta..."*; y *"la administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan"*(Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

C. El artículo 8 del Código de Trabajo que a la letra dispone: *"que son nulas y no obligan a los contratantes, aunque se expresen en convenios de trabajo o en otro pacto cualquiera, los actos o declaraciones que impliquen dejación, disminución o renuncia de los derechos reconocidos a favor del trabajador..."* (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Según las constancias procesales, mediante la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016, la Autoridad de Aeronáutica Civil dio respuesta a la solicitud presentada el día 3 de marzo de 2016, por parte de Reina Argelis Tuñón, en la cual pide "se proceda a corregir lo que sea pertinente en mi expediente laboral que reposa en la oficina Institucional de Recursos Humanos..., en el sentido de establecer que 'para efecto de reintegro, rige a partir del día 1 de agosto de 2014'; y

en consecuencia con lo anterior, se ordene el pago de los salarios caídos generados desde dicha fecha hasta el 1 de agosto de 2015". Dicho acto administrativo fue notificado a la actora el 19 de mayo de 2016 (Cfr. fojas 17 y 18, 68 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, la apoderada judicial de la recurrente interpuso recurso de reconsideración; medio de impugnación que fue decidido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil por medio de la Resolución 189/DJ/DG/AAC del 23 de junio de 2016, a través de la cual se resolvió negar el recurso de reconsideración y mantener en todas sus partes el contenido de la Nota DG/DJ/AAC 134-2016 de 27 de abril de 2016, la cual le fue notificada a la interesada a través de su apoderada judicial el 11 de julio de 2016 (Cfr. fojas 44 a 47 del expediente judicial).

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2016, la apoderada judicial de la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016, emitida por la Autoridad de Aeronáutica Civil, el acto que la confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se proceda al pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que el acto acusado emitido viola de manera directa preceptos y garantías constitucionales incurriendo en una desviación de poder, que es sinónimo de abuso en el ejercicio del poder conferido por la ley (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En igual sentido, señala la demandante que el acto acusado de ilegal es nulo, por ilegal, ya que al emitirse, no le reconoce a la parte demandante todos los derechos y prerrogativas laborales de las que era titular al momento en que fue separada y destituida en contravención a las normas que consagran el respeto a la estabilidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De igual manera, agrega que la institución pudo haber saneado el error cometido ya que el de no reconocimiento de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que tomó la Corte Suprema de Justicia para decidir la acción de amparo de garantías constitucionales, carezca de eficacia (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, la actora señala que se violó por omisión lo dispuesto en la acción de amparo, puesto que se debió suspender toda tramitación o actuación respecto de la condición de funcionaria pública de la institución (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las disposiciones invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

A. Antecedentes

De las constancias procesales sobre los hechos que se discuten en el proceso, se desprende lo siguiente:

“... REINA TULAY ARGELIS TUÑÓN CHANIS, al ser notificada del contenido del Memorándum, contrata los servicios de la Firma Forense Vásquez & Vásquez, quien interpuso en su representación UN AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, en contra de la orden de hacer contenido en dicho memorándum, por lo que el despacho del Magistrado Gerónimo (sic) Mejía procedió hacer las peticiones procesales propias de este tipo de Recursos,...

...la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo fechado 31 de marzo de 2015, **resolvió conceder el amparo de garantías constitucionales propuesto por la parte amparista, admitido y procesado, logrando la revocatoria del MEMORANDUM DNA/ATM/128/14**, fechado 21 de julio de 2014, emitido por la Directora de Navegación Aérea, ordenando de igual manera el reintegro a su puesto de trabajo ‘en la torre de control del Aeropuerto Panamá Pacífico, en iguales condiciones laborales de las que gozaban al momento de dictarse el Memorándum revocado.

...
El Director General, acatando el fallo de la Corte Suprema de Justicia ordenó el reintegro de la amparista, y activa el acto de toma de posesión del cargo para efecto del reintegro, el cual fue dictado mediante el Resuelto N°255 de 26 de junio de 2015 y rige a partir del catorce (14) del mes de agosto de 2015...” (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente judicial).

Como se observa la entidad demandada acata el fallo del Tribunal amparista y reintegró a la actora, pero no reconoció salarios caídos pues esto no fue determinado por el Tribunal.

B. Pago de Salarios Caídos

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.
...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas

En atención a lo indicado, el reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Reina Argelis Tulay Tuñón Chanis (nombre legal) o Reina Aldrete Chanis (nombre usual)**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...”
(Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior, según se desprende del Informe de Conducta suscrito por la entidad que emitió el acto objeto de estudio, en cuanto a la razón de la decisión tomada, se señala lo siguiente:

“ ...

En relación al tema consultado es de la opinión de este Despacho que la parte resolutive de la aludida sentencia es clara y no deja margen a dudas, en tanto señala que dicha máxima corporación de justicia. **‘CONCEDE el amparo, REVOCA el MEMORANDUM DNA/ATM/128/14 y ORDENA que los amparistas REINA ARGELIS TULAY TUÑÓN CHANIS (nombre legal) o REINA ALDRETE CHANIS (nombre usual), y HECTOR ANDRES GUERRA, sean reintegrados a sus puestos de trabajo en la torre de control del Aeropuerto Panamá Pacífico, en iguales condiciones de las que gozaban al momento de dictarse el Memorándum revocado’.** (Subraya y resaltado del Despacho).

‘De allí que en el caso específico que ocupa nuestra atención siendo definitiva la sentencia de 31 de marzo de 2015, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y al ser claro su contenido, la misma deberá entenderse en los precisos términos en que fue dictada; debiendo entenderse por tanto que al dar cumplimiento a dicha orden judicial, la Autoridad Aeronáutica Civil no puede reconocer derechos no contemplados en la misma’.

...

Efectivamente la señora Reina Argelis Tuñón Chanis, fue destituida y en su destitución, la figura administrativa aplicada fue ABANDONO DEL PUESTO POR MÁS DE CINCO DÍAS, acción que se ordenó el 26 de agosto de 2014, conforme al artículo 54 del Reglamento Interno que a la letra dice:

...

Si la ausencia injustificada se extiende a cinco (5) días hábiles consecutivos, se podrá ordenar la separación definitiva del puesto, por incurrir en abandono del puesto.

Al observar la posición laboral de la demandante hemos podido corroborar que no es de carrera administrativa, conforme a la certificación que así lo sustenta emitido por la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) lo que nos confirma que no entra en el concepto de personal cubierto por los beneficios de Carrera Administrativa, igualmente sustentamos que su destitución efectuada antes de la interposición del fallo de Amparo de Garantías fue por el abandono del puesto, lo que viene a ser consecuencia de una acción voluntaria de no cumplir con su trabajo después de haber presentado el recurso de reconsideración, es decir que presentó el escrito y no vino más a laborar, lo que nos permite aclarar que no fue una imposición del Director General de Autoridad Aeronáutica Civil...” (Cfr. fojas 57 y 58 del expediente judicial) (La negrita es de este Despacho).

Por otra parte, en cuanto al argumento señalado por la actora que al interponer el recurso de reconsideración ante el despacho superior y que el mismo debe ser otorgado en efecto suspensivo, la entidad señaló lo siguiente:

“...se dio en efecto suspensivo, pues efectivamente la Ley 38 así lo establece en el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a la letra dice: ‘El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto’. **Sin embargo, no fue la Autoridad Aeronáutica Civil la que no cumplió con la suspensión del proceso, pues la demandante abandonó su puesto y lo único viable era dejar sin efecto el nombramiento...**

Por tal razón discrepamos de la posición de la parte recurrente cuando indica que el proceso debía suspenderse, cuando ya había sido dilucidado con anterioridad, por tal razón, es nuestra opinión imparcial que la realidad de los hechos consiste en que la demandante no se presentó a laborar, acción realizada a su libre albedrío, solicitando hoy los salarios dejados de percibir, lo cual no compartimos porque el motivo de su salida fue motivada por su propia voluntad y no la de la administración de esta entidad del estado...

...” (Cfr. fojas 58 a 60 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016, emitida por la Autoridad de Aeronáutica Civil que dió respuesta a la solicitud presentada, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

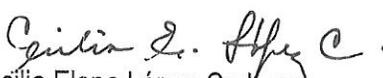
IV. Pruebas:

1. 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 la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada