

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1945

Panamá, 12 de diciembre de 2018

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Estrella Iliana Navarro Valdés, actuando en nombre y representación de **Rubén Darío González Guardia**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH 043 de 31 de enero de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio, y para 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:

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 32 y 74 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuyos textos establecen, en su orden, lo siguiente: nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; y respecto a que ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual dispone que toda

persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente (Cfr. foja 4 del expediente judicial);

C. Los artículos 155 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificado por la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000; norma que se refiere, respectivamente, los presupuestos jurídicos sobre la motivación y el concepto de Acto Administrativo (Cfr. fojas 4 – 5 del expediente judicial); y

D. El artículo 4 de capítulo segundo de la Carta Iberoamericana de Derechos Humanos, el cual establece el principio de racionalidad que debe caracterizar las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 5-6 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.

Antes de dar inicio al análisis del expediente judicial que ocupa nuestra atención, estimamos oportuno advertir que este Despacho descarta de su análisis los cargos de infracción sustentados en la norma constitucional, toda vez que, es materia de una acción distinta, cuyo control de la legalidad debe ser discutido ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno y no ante la Sala Tercera.

Ahora bien, conforme al análisis de las constancias procesales que reposan en la causa examinada, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa OIRH 043 de 31 de enero de 2018, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Rubén Darío González Guardia**, quien desempeñaba el cargo de Abogado II en dicha entidad (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el actor presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 093 de 26 de marzo de 2018, que mantuvo en todas sus partes el contenido de la decisión recurrida, quedando así agotada la vía gubernativa. Esta resolución le fue notificada a **Rubén Darío González Guardia el 30 de agosto de 2018** (Cfr. fojas 25-26 del expediente administrativo).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, el ex servidor público ha promovido, el **29 de octubre de 2018**, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de

plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba en la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, así como su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a su puesto de trabajo, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo hasta que se haga efectivo el reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la accionante manifiesta, de manera medular, que el acto administrativo acusado de ilegal carece de motivación, lo que le ha producido indefensión a su poderdante (Cfr. fojas 4-7 del expediente judicial).

Frente a los argumentos expuestos por el accionante, este Despacho procederá a analizar de manera conjunta los cargos de infracción formulados en contra de la Resolución Administrativa OIRH 043 de 31 de enero de 2018, advirtiéndole que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la apoderada judicial de **Rubén Darío González Guardia** con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Dentro de este contexto, resulta imperativo tener presente que en el caso en estudio la Resolución Administrativa OIRH 043 de 31 de enero de 2018, expresamente indica, que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en uso de sus facultades legales, resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **Rubén Darío González Guardia** invocando como fundamento jurídico, el artículo 794 del Código Administrativo; el artículo 2 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, "Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos" y el artículo 19 (numeral 15) de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, tal como se desprende de la lectura del acto acusado y el confirmatorio visibles a foja 8 y 25 a 26 del expediente judicial, veamos:

Código Administrativo.

"Artículo 794: La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley."

Ley 23 de 12 de mayo de 2017.

“**Artículo 29:** Esta ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por períodos fijos establecidos por la Constitución Política o la Ley, los secretarios o ejecutivos, **el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas,** gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.”

“**Artículo 19.** Las funciones del administrador serán las siguientes:

...

15. Nombrar, ascender, trasladar, destituir, a los funcionarios subalternos, así como concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base a la Ley de Carrera Administrativa.”

Al referirnos al sentido y al alcance de las normas legales transcritas, queda clara la facultad del administrador de la ANATI para dejar sin efecto la relación laboral con sus subalternos, pero además se hace evidente que **todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin haber pasado por un proceso de concurso de méritos o carrera administrativa, es de libre nombramiento y remoción;** fundamento en el que la autoridad nominadora, ejerció la facultad conferida por la Ley.

En un caso similar, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente en la Sentencia de 12 de abril de 2016; resolución que en lo pertinente indica:

“Han sido múltiples las sentencias sobre las que esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en cuanto a los cargos de libre nombramiento y remoción, al señalar que un servidor público tendrá estabilidad en el cargo, en la medida que compruebe que sea funcionario con carrera administrativa. En un extracto de la sentencia de 11 de mayo de 2000, proferida por ésta Sala, se dispuso sobre esta temática lo siguiente:

‘En este sentido, la Sala ha manifestado que si el demandante no comprueba que ingresó a la institución por vía de concurso de méritos, no puede el tribunal ordenar su reintegro al cargo, si el funcionario no ha acreditado que es de carrera, por tanto que goza de estabilidad en el puesto que ocupa en la institución.’

La Sala ha fijado la posición respecto de la forma como los servidores públicos pueden gozar de estabilidad, señalando que es previo que estos hayan ingresado a la institución por concurso de mérito y que la institución forme parte de la carrera administrativa. Si no se cumplen los requisitos de estabilidad antes señalados, rige el régimen general de libre nombramiento y remoción por parte del superior correspondiente (sentencia del 21 de diciembre del 2000).

Del pronunciamiento anteriormente transcrito, y de las pruebas aportadas dentro del expediente por parte del apoderado judicial del Señor ..., no se evidencia que el mismo haya ingresado a la institución por la vía de concurso de méritos; por consiguiente no ha obtenido estabilidad dentro de la administración pública.

En este orden de ideas, indicamos que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere a través de una Ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una Ley formal, que establezca una carrera pública o una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En el caso que ocupa nuestra atención, ha quedado demostrado que el demandante no se encontraba amparado por la normativa inherente a los funcionarios de Carrera Administrativa y por tanto no gozaba de estabilidad.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "*ad nutum*", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 25 de febrero de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...

Igualmente no se observa en el expediente que la demandante haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que no se encuentra en la categoría de servidor público de carrera, sino de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador.

Por las razones expuestas, no se encuentra, probado por el cargo de violación por aplicación indebida del artículo 24 del Decreto de Gabinete No.224 de 16 de julio de 1969, **ya que el funcionario es de libre nombramiento y remoción, y el Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia, en uso de su facultad discrecional, como autoridad nominadora, realiza el acto de destitución de la demandante.**

...” (La negrita es nuestra).

En cuanto al reclamo que hace el demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Rubén Darío González Guardia**, 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 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por último, es importante aclarar que los argumentos que advierte el demandante respecto a un proceso anterior, en nada desacreditan el procedimiento llevado a cabo, en esta oportunidad por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, toda vez que si bien es cierto, la desvinculación del servidor público está fundamentada en la facultad del administrador de dicha entidad para remover de manera discrecional, aquellos colaboradores que no cuenten con una condición de estabilidad, debemos resaltar que al administrado se le otorgaron todos los plazos y términos probatorios, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa, razón por la cual, estimamos que los cargos de infracción respecto a dichos principios y la falta de motivación que afirma el demandante, deben ser desestimados, ya que de los actos administrativos bajo análisis se

desprenden las normas sobre las cuales versa la remoción de **Rubén Darío González Guardia** y las actuaciones de éste a fin de agotar la vía gubernativa.

En el marco de todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL a la Resolución Administrativa OIRH 043 de 31 de enero de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procuradora de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1349-18