

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1418

Panamá, 26 de agosto de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Expediente 625282022.

Contestación de la demanda.

La firma forense Jaén & Asociados, actuando en nombre y representación de **Aixa Itzel Jaramillo Espino**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 030 de 11 de febrero de 2022, emitida por la Administradora General de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, su acto confirmatorio, y para 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 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.

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1), 170 y 171 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen correspondientemente las normas y principios que rigen las actuaciones administrativas; los vicios de nulidad absoluta y las motivaciones de los actos (Cfr. fojas 7 – 9 del expediente judicial).

B. El artículo 8 de la Ley 15 de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos, en la que se establece las garantías judiciales de las personas durante los procesos que forman parte (Cfr. foja 9 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.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 030 de 11 de febrero de 2022, emitida por la Administradora General de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento de la señora **Aixa Itzel Jaramillo Espino**, del cargo que ocupaba en la entidad demandada (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo impugnado, la interesada presentó oportunamente, un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución ADM/ARAP 016 de 8 de marzo de 2022, misma que confirmó en todas sus partes el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que le fue notificado a la recurrente el 9 de marzo de 2022 (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Posteriormente, el 11 de marzo de 2022, la accionante presentó el recurso de apelación ante la Junta Directiva de la citada Autoridad, del cual a raíz de la petición formulada por la actora mediante nota de 16 de mayo de 2022, la entidad demandada a través de la nota AG-438-22 de 18 de mayo de 2022, confirmó que para esa fecha, el mencionado recurso no había sido resuelto, por ende, certificaron la configuración del silencio administrativo, en consecuencia, se entiende como agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 20 de junio de 2022, la apoderada judicial de la recurrente acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene el reintegro inmediato en la posición que ocupaba y se le pague los salarios caídos (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, la firma forense Jaén y Asociados, manifiesta que la entidad demandada emitió el acto acusado de ilegal, sin la debida motivación, sumado al hecho que no se tomó en consideración el efecto suspensivo, de ahí que considera que se

infringieron los principios del debido proceso, objetividad y estricta legalidad (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Luego del análisis de los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la señora **Aixa Itzel Jaramillo Espino**.

Cabe indicar, que este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente **a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial.**

A. Ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad para nombrar o remover servidores públicos que carezcan de estabilidad en el cargo.

Al respecto nos resulta oportuno destacar lo dispuesto en el artículo 21 (numeral 17) de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, que crea la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 21. El Administrador General tendrá las siguientes funciones:

...

17. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, **separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo que al efecto establezcan esta Ley y el reglamento interno de la Autoridad.**

...” (El resaltado es nuestro).

De la lectura de la disposición legal citada, se desprende la facultad que detenta la máxima autoridad administrativa de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, para desvincular a los servidores públicos conforme a las normas en la materia.

De las constancias procesales podemos observar que la señora **Aixa Itzel Jaramillo Espino** no fue nombrada o ingresó a la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, mediante algún proceso de acreditación; así, como tampoco a través de un concurso de mérito, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparada por un régimen de estabilidad. Siendo así, su cargo es considerado de libre nombramiento y remoción, tal como se dispone en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales." (Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, cuando un cargo es de libre remoción, **no se requiere para la desvinculación del servidor público que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite**, más aún cuando en el proceso que ocupa nuestra atención, la accionante al momento de emitirse el acto demandado no gozaba del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de la Ley de Carrera Administrativa, ni la protección por alguna ley especial.

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de once (11) de mayo de 2021, en donde la Sala Tercera resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

"Sin embargo observa la Sala que no constata en el referido Expediente, **que la activadora jurisdiccional, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por la Ley 9 de 20 junio de 1994, que establece la Carrera Administrativa o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad.**

A ese respecto, es oportuno destacar que, **en reiterada jurisprudencia, la Sala ha reconocido que cuando se trate de funcionarios públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la autoridad nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa disciplinaria...**

...

Coincidimos pues con el criterio expuesto por el Ministerio Público, en cuanto a que, **para desvincular del cargo a...**, no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción; y de igual manera, que **'...se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución'**.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora." (El resaltado y subrayado es nuestro).

En relación a lo antes señalado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en reiterada jurisprudencia ha expuesto **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 de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario.**

B. Cumplimiento del debido proceso.

Por otra parte, en lo que respecta a las supuestas vulneraciones al debido proceso que alega la demandante, consideramos oportuno hacer

referencia a la Sentencia de veintitrés (23) de septiembre de 2019, en donde la Sala Tercera hizo mención de lo siguiente:

“En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

‘En virtud del principio del debido proceso, las **actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción**.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente’. (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496. (El resaltado es mío).

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Jorge Fábrega, que en su obra ‘Instituciones de Derecho Procesal Civil’ manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- ‘1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;
2. Derecho al Juez natural;
3. Derecho a ser oído;
4. Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;
5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de

contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.

6. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y

7. Respeto a la cosa juzgada.'

(lo resaltado es de la Sala).

Cabe destacar que, el autor y ex Magistrado de la República de Panamá Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra 'El Debido Proceso', que **el debido proceso busca asegurar a las partes '...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.' "** (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, se desprende de las constancias procesales **que la señora Aixa Itzel Jaramillo Espino, al hacer uso de los respectivos medios de impugnación consagrados en la Ley, que le permitieron dar por agotada la vía gubernativa, he instaurar la demanda objeto de análisis mediante el presente proceso, es garantía de que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, ejerció cada una de sus actuaciones en estricto derecho y con apego al principio del debido proceso.**

C. Establecimiento de los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto.

En torno a este punto, podemos observar que la accionante alega una supuesta violación del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, el cual hace referencia a la motivación de los actos administrativos; sin embargo, al

sustentar el citado cargo de infracción la enunciada actora lo realiza sobre la base de argumentos que no guardan relación con el objeto de la norma, toda vez que la misma hace alusión a la supuesta no aplicación del efecto suspensivo del acto impugnado y no ejercicio correcto de su derecho a defensa.

Dicho lo anterior, no cobran sustento jurídico los citados cargos de infracción aducidos por la demandante dado que, la norma antes citada guarda relación con la obligación que tiene toda autoridad de motivar aquellos actos administrativos que afecten derechos subjetivos; los que resuelvan recursos; los que separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y los que así disponga la norma.

En ese orden de ideas, de las constancias procesales podemos constatar del contenido del acto acusado de ilegal que la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, estableció de manera sucinta los elementos de hecho y derecho que motivaron la desvinculación de la actora del cargo que ocupaba, cumpliendo con ello la obligación contenida en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. foja 11-12 del expediente judicial).

De lo anterior, resulta oportuno resaltar que el autor Jaime Rodríguez-Arana, en cuanto al tema en desarrollo señala que: *"La motivación, pues, no se acredita con una prolija y larga explicación necesariamente, sino con los argumentos apropiados al caso concreto, que en muchos casos podrán realizarse en breves líneas. Será la naturaleza de cada acto la que determine la extensión de la motivación"*.

Igualmente, a través de la Resolución Administrativa 030 de 11 de febrero de 2022, quedo debidamente motivado que la actora ostentaba un cargo de confianza ya que ejercía las funciones de Directora de Administración y Finanzas, posición que conforme a la estructura orgánica **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, se enmarca dentro de los puestos de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, por tanto, conforme a lo normado en el numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción (Cfr. enlace <https://arap.gob.pa//wp-content/uploads/2017/09/ORGANIGRAMA-Actual.pdf>, correspondiente al organigrama de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá).

Sobre el particular, la Sala Tercera ha sido reiterativa en señalar que:

"No coincide la Sala con los planteamientos de la parte actora en torno a la supuesta violación de las normas arriba mencionadas puesto que el cargo que ejercía el señor Miranda es un cargo de confianza y, por tanto, de libre nombramiento y remoción ... De manera pues, que al tratarse de un funcionario de confianza nombrado libremente, y al no estar su estabilidad sujeta a una Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la entidad demandada el libre nombramiento y remoción de sus miembros". (Sentencia de 20 de junio de 2006, 31 de agosto de 1998)

Por otro lado, en referencia a la pretensión de la accionante del reconocimiento del pago a los salarios caídos, la misma no es procedente; debido que para que este derecho pueda ser concedido es necesario que esté instituido expresamente a través de una ley, tal cual así ya lo ha

manifestado la Sala Tercera mediante la Sentencia de cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno 2021, que en su parte pertinente dice así:

“En relación al reclamo del 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 que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso.” (Lo resaltado es nuestro).


En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 030 de 11 de febrero de 2022**, emitida por la Administradora General de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que corresponde a este proceso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General