

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración Vista N° 228

31 de mayo de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Propuesto por la Licenciada Marta Yanett Cano en representación de **Samuel E. Rosas V.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa número 045-2001 de 13 de julio de 2001, emitida por el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de
La Demanda.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera,
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.**

Con el respeto acostumbrado, acudimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estas demandas nuestra actuación está encaminada a defender los intereses de la Administración Pública, pues así lo dispone el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial número 24,109 de 2 de agosto de 2000.

I. Las pretensiones de la parte demandante, son las siguientes:

El demandante ha solicitado a su Digno Tribunal, que declaren nulos, por ilegales, los siguientes actos:

1. La Resolución Administrativa N°045-2001 de 13 de julio de 2000, expedida por el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), por medio de la cual se le destituyó del cargo.

2. La Resolución N°531-2001 de 31 de julio de 2001, del **Ministerio Público/Procuraduría de la Administración** Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), por la cual se confirma en todas sus partes la Resolución Administrativa N°54 de 29 de febrero de 2000.
3. La Resolución de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), número 090-01 de 2 de octubre de 2001.

Como consecuencia de lo anterior, se pide declarar que Samuel Rosas, debe ser reintegrado al cargo que ejercía en la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) antes de ser destituido y que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el mes de julio de 2001, fecha en que fue destituido de su cargo, el décimo tercer mes y las vacaciones a que haya lugar.

Esta Procuraduría, solicita respetuosamente a los Señores Magistrados, que denieguen las peticiones incoadas por la parte demandante, ya que a lo largo de este proceso demostraremos que no le asiste la razón al demandante y sus pretensiones carecen de sustento jurídico.

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

Primero: Es parcialmente cierto. Sólo se acepta en lo relacionado a que Samuel Rosas fue destituido el 13 de julio de 2001, los otros comentarios son manifestaciones subjetivas propias de la etapa de alegatos.

Segundo: Esto no es un hecho, son expresiones subjetivas carentes de fuerza legal.

Tercero: Igual que el caso anterior, lo expuesto no se refiere a un evento fáctico, tal como se infiere de la foja 1 del expediente que nos ocupa, por lo tanto se niega.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman infringidas y su concepto, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

1. La demandante considera que la Resolución Administrativa N°045-2001 de 13 de julio de 2001, ha infringido los artículos 71 y 76 del Reglamento Interno de Autoridad de la Región Interoceánica, ARI, que señalan las causales de destitución, por violación directa por omisión.

"Artículo 71. Las sanciones disciplinarias se aplicaran de acuerdo a la comisión y/o reincidencia de conductas que se encuentren expresamente prohibidas en este Reglamento Interno o la inobservancia de los deberes propios del funcionario público.

"Artículo 76: DESTITUCIÓN. Consiste en la separación definitiva del servidor público del cargo que desempeña por incurrir en cualquiera de las siguientes faltas:

1. La exacción, cobro o descuento de cuotas para fines políticos ..
2. Exigir la afiliación o renuncia a determinado partido, para poder optar a un puesto público.
3. Todo tipo de actividad proselitista..
4. Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos...
5.
16. Obtener en dos evaluaciones ordinarias consecutivas un puntaje no satisfactorio.
Cuando se establezca que el despido es injustificado, el Servidor Público tendrá derecho al pago de la remuneración correspondiente por tiempo en el cual hubiese estado destituido".

Según el demandante, ambos artículos del Reglamento Interno de la Autoridad de la Región Interoceánica han sido violados directamente, por omisión. También, señala que ambos artículos transcritos fueron violados por el acto administrativo acusado en concepto de quebrantamiento de las formalidades legales, en razón del incumplimiento del debido proceso y hace mención de que el Administrador General había explicado que no existía causa disciplinaria, si no que estaba aplicando la facultad discrecional que le confiere la Ley.

DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por razones de economía procesal se examinan ambas normas bajo el mismo hilo conductor destacando que no estamos frente a una acción disciplinaria, si no ante la aplicación de la discrecionalidad que la Ley Orgánica le concede a la Autoridad Nominadora para remover a aquellos empleados que no son de carrera.

Samuel Rosas no ha demostrado que es un empleado de carrera, legalmente reconocida, por lo tanto está sujeto a la libre remoción de su cargo por facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Es evidente que el demandante no gozaba de estabilidad en la posición que ocupaba en la Autoridad de la Región Interoceánica, por ende su destitución es potestad discrecional de la autoridad nominadora, sobre todo si consideramos que no consta en autos que hubiese ingresado a la institución, mediante concurso de mérito, sino por el sistema de libre nombramiento y remoción.

En cuanto a las supuestas causales de ilegalidad nos llama la atención que la apoderada legal invoque dos causales que se contradicen, confundiendo en cuanto a la carga de la prueba y el motivo real de su alegación.

Señalamos lo anterior, porque si la apoderada legal acepta que el artículo 76 del Reglamento Interno, no contempla una conducta atribuible a Rosas y además, señala que éste no ha desobedecido o dejado de hacer lo que le corresponde como funcionario público, entonces de ninguna manera puede alegar como motivo de ilegalidad la violación directa por omisión de estos artículos. Pues ella sostiene que Rosas no ha incurrido en ninguna de las causales señaladas en el artículo 76 del Reglamento Interno, entonces no puede considerarse esta norma como aplicable exactamente al caso. Pues ni decide ni resuelve la situación. Insistimos en estos detalle, porque como lo ha señalado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en los procesos contencioso administrativos se deben explicar con claridad los motivos de ilegalidad en que el actor fundamenta su demanda.

En cuanto al motivo de ilegalidad identificado como quebrantamiento de formalidades legales, es recomendable que la demandante, más que enunciar el nombre técnico de la causal identifique cuáles son las formalidades legales que se han quebrantado. La demandante omite hacer las explicaciones del caso.

2. En segundo lugar, se dice infringida, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, y se mencionan los artículos 155 y 156. Los mencionados artículos disponen:

"Artículo 155: El documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales

que le asisten al servidor público
 destituido.”

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

"Artículo 156: El incumplimiento del procedimiento de destitución originará la nulidad de lo actuado.

Las imperfecciones formales del documento mediante el cual se destituye a un servidor público impedirá que pueda tener efecto hasta tanto dichas imperfecciones sean corregidas."

Según se explica en la demanda el acto administrativo acusado viola de modo directo, por omisión, el artículo 155 de la Ley número 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, porque -según ella-"siendo una disposición legal explícita y pertinente al caso que nos ocupa, se aplicó ignorando la existencia de una orden expresa contenida en la misma, la cual impone la obligación de incluir en la Resolución de destitución, la causal en virtud de la cual se le destituyó". Como se ha repetido, la causal señalada fue la condición de libre remoción del señor Rosas.

La Corte ha sostenido, que si el demandante no goza de estabilidad en la posición., entonces su destitución es potestad discrecional de la autoridad nominadora. En caso similar al que nos ocupa, los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 29 de diciembre de 1995, se pronunciaron de la siguiente manera:

"En este orden de ideas, ha sido jurisprudencia reiterada de que el acto mediante el cual se nombra a un empleado público es un acto condición que puede ser modificado unilateralmente por el Estado, salvo que la Constitución o la Ley disponga otra cosa..."

Mediante la Sentencia de 30 de abril de 1996, la Corte Suprema de Justicia, en lo medular expresa:

"Al carecer la parte actora de estabilidad, podía la autoridad

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

nominadora proceder a dar por terminada la relación laboral administrativa entre la institución y la funcionaria en cuestión, sin causa justificada ni procedimiento previo; y por lo tanto, la entidad demandada actuó conforme a las normas jurídicas vigentes."

c. En tercer lugar, se dice vulnerado el artículo 190 del Decreto Ejecutivo número 222 de 12 de septiembre de 1997, que a la letra dice:

"Artículo 190: El término de la relación laboral de los servidores públicos se expresa por resolución de la Autoridad Nominadora con clara mención de la causal que se invoca y los documentos que acreditan las mismas."

La demandante plantea que el artículo 190 del 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, fue transgredido por el Administrador de la Región Interoceánica en forma directa, por omisión, al no señalar la causal de destitución. Y de manera errada, insiste en señalar que el concepto de la infracción es el quebrantamiento de las formalidades legales.

Defensa de la actuación administrativa por la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho, luego de un análisis de la situación in examine, se opone a los planteamientos esgrimidos por la parte demandante, porque está clara la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora para ordenar el cese de funciones del demandante. Además, la apoderada legal se contradice cuando menciona esta causal y luego en las explicaciones señala que es una arbitrariedad del Administrador General, que alegue que puede dejar sin efecto un nombramiento apoyándose en el numeral 6, del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica.

d. El demandante hace relación a la violación de los artículos 36 y 52 de la Ley 38 de 2000, explicando que los mismos han sido violados de modo directo por omisión, al prescindir en forma absoluta los trámites fundamentales...

A continuación transcribimos el texto de los artículos en mención:

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente. Aunque éste provenga de la misma Autoridad que dicte o celebre el acto respectivo...."

"ARTÍCULO 52. Se incurren en vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado en una norma constitucional o legal;
2. ...
3. ...
4. Si se dicta con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal."

DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Como ya indicamos en líneas superiores, la falta de estabilidad otorgada por norma legal o concurso de méritos facultó al Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica para proceder a la destitución del demandante, mediante el ejercicio de su potestad como autoridad nominadora.

En consecuencia, ninguna de las normas invocadas por la demandante han sido vulneradas, tal como se ha observado; lo que nos lleva a la indubitable conclusión que las pretensiones consignadas en el libelo de la demanda carecen de sustento legal que las respalde.

e. Señala el demandante que el acto administrativo acusado infringe, de modo directo por omisión, el artículo 851 del Código Administrativo, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 851. El Poder Ejecutivo reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional, sobre las bases siguientes:

1. Que no se eluda el derecho de petición..
2. Que cuando la naturaleza del caso lo requiera se haga una averiguación prolija de los hechos..
3. Que se definan bien los casos de impedimentos.
4. Que se definan claramente los casos de apelación...

También menciona el demandante que se ha vulnerado el artículo 15 del Código Civil, cuyo texto señala:

"Artículo 15. Las ordenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la constitución y a las Leyes.

Y finalmente se remite al Código Judicial, para citar que el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica, debió actuar ceñido al artículo 469 del Código Judicial, norma supuestamente violada por omisión, y en concepto de infracción por quebrantamiento de las formalidades legales.

DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Es evidente que no puede hablarse del debido procedimiento, si este no ha sido descrito cabalmente. Consideramos que la facultad discrecional para cesar en el cargo al demandante está vigente, y por lo, tanto los jefes de Despachos la seguirán practicando en forma legal, como ha

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

sido sostenido reiteradamente por la propia Sala Tercera, hasta tanto contemos en Panamá con carreras públicas debidamente implementadas en las instituciones, que otorguen mayor estabilidad a quienes ingresen a ellas mediante la demostración de méritos para ocupar el cargo.

Por consiguiente, reiteramos nuestra solicitud a los Señores Magistrados para que se desestimen las pretensiones vertidas en la demanda y se confirme la legalidad de la actuación surtida en la Autoridad de la Región Interoceánica con relación al demandante.

Pruebas: Aceptamos las documentales aducidas en el libelo de la demanda, por reunir los requisitos exigidos por el Código Judicial.

Aducimos como prueba de este Despacho los expedientes del señor Samuel Enrique Rosas que deben reposar en el Departamento de Recursos Humanos de la Autoridad de la Región Interoceánica.

Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/bdec

Licdo. Víctor L. Benavídes P.
Secretario General

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración
Materias:

Destitución (funcionario de Carrera Administrativa)

Carrera Administrativa (destitución)