

Vista N°375

5 de agosto de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación de  
la Demanda**

Interpuesto por el Licdo. Aristides Figueroa G., en representación de **Elvira López de Sánchez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°2-07-225-310 del 17 de octubre de 2001, dictada por el **Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, 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 estos tipos de procesos actuamos en defensa de los intereses de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, del Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

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

La parte actora ha pedido a su digno Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución N°2-07-225-310 del 17 de octubre de 2001, emitida por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, mediante la cual se declara insubsistente el nombramiento de la señora **Elvira López de**

**Sánchez**, de su cargo de Secretaria I en la Extensión de Tocumen.

Asimismo pide la demandante se declaren nulos por ilegales los actos confirmatorios, la Resolución N°RUTP-14-01 de 21 de noviembre de 2001, expedida por el propio Señor Rector de la Universidad Tecnológica, y la Resolución N°CADM-R-03-2002, dictada por el Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica, que resuelven confirmar el acto originario.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones solicita se le restituya al cargo de Secretaria I, en la Extensión de Tocumen de la Universidad Tecnológica de Panamá, con el mismo salario mensual que devengaba el mismo día de su separación del cargo y se le cancelen los salarios caídos desde el día 17 de octubre del 2001, hasta el día en que se ejecute la restitución efectiva al Cargo de Administradora II, en la Extensión de Tocumen de la Universidad Tecnológica de Panamá, incluyendo las partidas del XIII mes, cuotas del Seguro Social y demás prestaciones derivadas de la relación laboral.

Este Despacho considera que deben denegarse las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que no le asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

**II. Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente forma:**

**Primero:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

**Segundo:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

**Tercero:** Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

**Cuarto:** Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

**Quinto:** Este hecho no es cierto de la forma en que está redactado; por tanto, lo negamos.

**Sexto:** Éste no es un hecho sino apreciaciones subjetivas y alegaciones del apoderado de la demandante; como tales las negamos.

**Séptimo:** Este hecho no es cierto como se expone; por tanto, lo negamos.

**Octavo:** Este hecho lo contestamos como el anterior. La entidad demandada manifiesta que a la fecha de la destitución aún no había entrado a regir el Reglamento de Carrera de Personal.

**Noveno:** Aceptamos únicamente la emisión de la Resolución confirmatoria; el resto, lo negamos.

**Décimo:** Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

**Undécimo:** Este hecho no es cierto como se expone. La entidad demandada manifiesta que a la fecha de la destitución de la demandante aún no había entrado a regir el Reglamento de Carrera de Personal; por tanto, lo negamos.

**duodécimo:** Éste hecho no es cierto de manera en que se le explica; por tanto, lo negamos.

**III. Las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación, son los que a seguidas se transcriben:**

1. El artículo 69 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984:

**"Artículo 69:** El personal Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá, se clasificará en Empleados Permanentes, Temporales y Eventuales, según lo establezca el Estatuto y los Reglamentos.

- a. Son empleados permanentes aquellos que han sido nombrados por Resolución sin plazo definido al momento de aprobarse la presente ley.

..."

Concepto de infracción:

"Mi mandante al momento de su destitución, estaba clasificada como empleada permanente, tras 10 años y cuatro meses de desempeño continuo de funciones para la misma Universidad Tecnológica. Esa condición de empleada permanente que ostentaba mi mandante le impedía al Sr. Rector declararla insubsistente en el cargo. Es indudable el hecho de que el Señor Rector de la Universidad Tecnológica puede destituir a los Servidores Públicos al servicio de la Universidad Tecnológica, pero tratándose de Servidores Públicos que tengan el carácter de permanentes estos sólo podrán ser destituidos si previamente se ha iniciado un Proceso Administrativo Disciplinario, en donde al Funcionario se le dé la oportunidad de oponerse e incluso puede designar Apoderado y aducir pruebas o sea que debe existir el contradictorio y con posterioridad si existen causales suficientes es entonces cuando el Señor Rector de la Universidad Tecnológica, puede destituir a un funcionario público que goce de permanencia al servicio de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Declarar insubsistente el nombramiento de una funcionaria permanente, aduciendo razones de orden económico presupuestarlo, constituye a nuestro juicio un acto de desviación de poder ya que se emite un acto administrativo con apariencia de estar sujeto a legalidad pero su verdadero propósito tiene objetivos muy distintos a los establecidos en la ley y en el Reglamento de Carrera." (Cf. f. 17 - 18

2. El artículo 70 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984:

**"Artículo 70:** Los empleados permanentes del personal administrativo no podrán ser separados de su cargo, destituidos,

ni despedidos sino por causas y en la forma que determine el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo, el cual establecerá Garantías especiales de audiencia y pruebas en beneficio del empleado, previas al acto de destitución o de suspensión."

Concepto de infracción:

"La Resolución impugnada vulnera de manera directa con el citado artículo, ya que la ilegalidad de la misma surge desde el momento mismo en que se emite un acto administrativo declarando insubsistente el nombramiento de una empleada permanente. La declaratoria de insubsistencia, no es una causal de despido o de destitución contemplada, ni en la ley, ni en el Reglamento de Carrera del personal administrativo, por una parte y por otra parte se da el hecho de que mi Mandante ELVIRA LOPEZ DE SANCHEZ, fue declarada insubsistente en el cargo que desempeñaba sin que se cumpliera con la forma que determina el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo, aprobado el día 6 de septiembre del año 2,001, por el Consejo General Universitario y que entró en vigencia el día 6 de octubre del año 2,001, con lo cual se le han violado a mi mandante las garantías del debido proceso, produciéndose la ilegalidad del acto tal como lo consagra el numeral 4° del artículo 52 de la ley 38 del 31 de julio del 2,000 ya que no se dieron los actos previos a la resolución contentivo (sic) de la destitución o declaratoria de la subsistencia que es lo mismo." (Cf. f. 18 - 19)

3. El artículo 9° del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá, aprobado por el Consejo General Universitario el día 6 de septiembre del 2,001.

"...

b. Tener estabilidad en el cargo, condicionada al cumplimiento de los deberes establecidos en el Reglamento en el manual descriptivo de clases de puesto y a su eficiencia y conducta moral."

Concepto de violación:

"La Resolución recurrida violó de manera directa el citado artículo del reglamento, la estabilidad no es ni más ni menos que la seguridad en la permanencia y duración en el tiempo y en el espacio, en el ejercicio del cargo de que se trata, mientras no se incurra en la Comisión de actos contrarios a la moral; Durante el tiempo que mi mandante ejerció el cargo le dio cumplimiento a sus deberes de funcionaria pública y demostró siempre eficiencia y tanto es así que el Rector magnífico tuvo que recurrir en un acto de desviación de poder para poder lograr la destitución de mi mandante, declarando la insubsistencia del cargo sin que mediara ninguna causa justificativa." (Cf. f. 19 - 20)

4. El literal d) del artículo 37 de la Ley N°17 del 9 de octubre de 1984 por la cual se organiza la Universidad Tecnológica de Panamá:

"Son atribuciones del Rector, además de los que señala el estatuto, los reglamentos siguientes:

...

d) Nombrar y remover al personal docente, administrativo, de investigación, Post Grado y extensión de acuerdo con la ley y el estatuto, y a los funcionarios, cuyos nombramientos no estén atribuidos a órganos de gobierno."

Concepto de infracción:

"Es claro el hecho de que el Señor Rector puede nombrar y remover al personal administrativo pero esa remoción no está sujeta al arbitrio del Señor Rector tal como lo establece la propia norma, ya que para que el Rector pueda remover a una funcionaria con más de 10 años de servicios debe necesariamente recurrir a la propia ley y al reglamento por tratarse de una funcionaria que por haber adquirido mediante ley la permanencia, goza de la estabilidad y solamente puede ser removida mediante la tramitación previa de un proceso disciplinario donde al funcionario permanente se le haya comprobado la comisión de actos que

constituyan causales de destitución; cosa que no ha ocurrido en el presente proceso." (Cf. f. 20)

5. El literal d) del artículo 158 del Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá:

"Son causales de la Terminación de la relación de trabajo las siguientes:

...

d. Insubsistencia.

..."

Concepto de infracción:

"Las causas de Terminación de la Relación de Trabajo de un empleado permanente que goza de estabilidad en su puesto de trabajo, como es el caso de mi mandante, le pueden ser aplicadas, cualquiera de las otras siete causales de terminación de la relación de trabajo siempre que se produzcan las causales allí previstas, pero la declaratoria de insubsistencia en el cargo a nuestro juicio no puede ser declarado por el Señor Rector en contra de un funcionario permanente, porque constituye un atentado contra el régimen de estabilidad de que goza el empleado permanente, ya lo hemos afirmado el Señor Rector abusando de la autoridad de su cargo a (sic) incurrido en un acto de desviación de poder y a mi mandante no se le ha garantizado el debido proceso disciplinario y por lo tanto el acto recurrido desaviene en un acto nulo de nulidad absoluta por mandato expreso de la ley." (Cf. f. 21)

6. El artículo 154 del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo:

"Crease la Comisión de Apelaciones, la cual estará integrada de la siguiente forma:

- a) El Vice-Rector Administrativo, quien la preside.
- b) El Representante de los Decanos ante el Consejo Administrativo.
- c) Un Representante de los Directivos que asigne el Rector.

- d) Un representante de los Administrativos de la Sede ante el Consejo Administrativo
- e) El Representante de los Administrativos de los Centros Regionales ante el Consejo Administrativo.

El Asesor Legal, quien tendrá derecho a voz."

Concepto de infracción:

"El Acto Confirmatorio contenido en la Resolución No.CADM-P-03 2,002 del Consejo Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá es violatorio del debido proceso, ya que mediante el Reglamento de Carrera del Personal Administrativo dentro de sus facultades contenidas en el artículo 22 de la ley 17 del 9 de octubre de 1984, no esta (sic) facultado para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que emanen de la Rectoría Universitaria, en consecuencia se ha emitido un acto confirmatorio que produce la nulidad absoluta del acto por cuanto que se emitió por un organismo incompetente para conocer de dicha apelación y en consecuencia el acto confirmatorio debe ser declarado nulo de nulidad absoluta." (Cf.f. 22)

#### **IV. Defensa de los intereses de la Administración Pública por la Procuraduría de la Administración.**

Debido a la relación existente entre los cargos de violación hechos por el demandante, este Despacho procede a analizarlos en su conjunto.

Este Despacho observa que nos encontramos ante una destitución fundamentada en la discrecionalidad de la autoridad nominadora, que debe su origen a los recortes presupuestarios que ha debido efectuar el Rector de la entidad demandada.

La autoridad que representa a la Universidad Tecnológica de Panamá manifiesta que realizó esfuerzos tendientes a procurar afectar lo menos posible a sus funcionarios, por lo



que adoptó una serie de medidas encaminadas a reducir costos: se instruyó asignar más carga horaria a los profesores de tiempo completo para reducir la necesidad de contratar docentes de tiempo parcial; incluso, se promovió en los cursos de verano y de capacitación la donación (por parte de los docentes) que a bien lo tuvieren de algunas de sus horas asignadas, a fin de impartirlas Ad-Honorem.

En el sector administrativo y a nivel de toda la Universidad se establecieron medidas de racionalización del gasto, a través de ciertas restricciones: uso del teléfono, electricidad e implementos de trabajo.

Acota el señor Rector que, pese a todos los esfuerzos realizados, la situación deficitaria no varió mucho, por lo que responsablemente hubo que tomar acciones por el bien de la Administración Pública, procurando que en cada departamento se contara con el personal más indispensable para que el servicio continúe en forma adecuada según sus posibilidades.

Otra de las medidas que la UTP tuvo que adoptar para poder hacer frente a los problemas presupuestarios fue la eliminación de aquellas posiciones que implicaban duplicidad de funciones en la Sede y en la Extensión de Tocumen, específicamente en la Sección de Compras, lo que conlleva como consecuencia ineludible la reducción del personal asignado a dichas funciones.

La funcionaria **Elvira López de Sánchez** laboraba en el Departamento de Compras de la Extensión de Tocumen, cuyas actividades podían ser realizadas por el Departamento de Proveduría y Compras de la Universidad Tecnológica de Panamá

ubicado en el Edificio Administrativo, vía Ricardo J. Alfaro, antigua Clínica Orillac.

Obsérvese que en el proceso que nos ocupa, no nos encontramos ante una destitución, sino **ante una declaratoria de insubsistencia que emana de la potestad discrecional de la autoridad nominadora a la que le corresponde nombrar, trasladar, remover a los funcionarios que sean sus subalternos y que no formen parte de las carreras que contempla nuestra Carta Política.**

Así lo ha manifestado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de la siguiente manera:

"La Sala estima oportuno reiterar que la destitución y la insubsistencia no son conceptos idénticos, pues, entre ellos se dan una serie de rasgos distintivos que permiten identificar la naturaleza jurídica de cada uno de estos conceptos.

Pese a que comúnmente ambas expresiones son utilizadas como sinónimos, existen claras diferencias entre ambos conceptos, las cuales ya han sido destacadas por la jurisprudencia sentada por la Sala. Así en el Fallo de 26 de agosto de 1996, la Corte, citando al Administrativa Younes Moreno, destacó lo siguiente:

'Es precisamente la connotación disciplinaria de la destitución, su carácter de verdadera pena administrativa de máxima sanción aplicable a los empleados, lo que permite distinguirla de la insubsistencia, que como se vio, no tiene características sancionadoras ni disciplinarias. **La insubsistencia es, por el contrario, una medida que se ejerce sobre los funcionarios de libre nombramiento y remoción, como desarrollo de una atribución discrecional,** o como resultado de deficientes calificaciones de servicio, negativas evaluaciones del desempeño, tratándose de empleados vinculados a la carrera administrativa. Es decir, **la**

**insubsistencia para empleados que no están amparados por un fuero tiene como base su propia condición de empleados de libre nombramiento y remoción...**

La destitución, por el contrario, apareja una censura a la ética o a la probidad de la conducta del empleado destituido. (Énfasis nuestro)

Resumiendo los conceptos expuestos, **como los demandantes no probaron su ingreso por concurso de méritos, no gozaban de estabilidad en sus cargos, y por tanto, no estaban amparados por la Ley de Carrera Administrativa. Al ser funcionarios de libre nombramiento y remoción, podían ser declarados insubsistentes en cualquier momento por la autoridad nominadora.** De allí que carece de asidero jurídico el cargo de infracción del artículo 10 de la comentada ley. (**Sentencia de 10 de mayo de 2000**). (Abel Pittí Lescure y otros, -vs- Decreto Ejecutivo de 18 de abril de 1997, dictado por el MIDA) (Lo resaltado en la Sentencia citada es de la Sala y lo propio en el último párrafo corresponde a esta Procuraduría).

El Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá es enfático al señalar que el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá fue aprobado por el Consejo General Universitario el 6 de septiembre de 2001 y comenzó a regir a partir del 18 de octubre de 2001; y que la acción de personal que afectaba a la demandante fue expedido el día 17 de octubre de 2001. (Cf. foja 34 del expediente judicial)

Siendo ello así, el Reglamento de la Carrera del Personal Administrativo de la Universidad Tecnológica de Panamá no se encontraba vigente al momento de la declaratoria de insubsistencia de la señora **Elvira López de Sánchez**, por lo que la demandante no puede ser considerada funcionaria de Carrera Administrativa.

En reiterados precedentes jurisprudenciales, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que en ausencia de la estabilidad que garantiza el formar parte de una carrera, el funcionario es de libre nombramiento y remoción; veamos:

Mediante la Sentencia fechada 4 de febrero de 2000, la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia se pronunció así:

"... la señora IRIA CONTRERAS cuando fue separada de su cargo, no gozaba de estabilidad porque no estaba amparada por los beneficios de una ley especial o de la Ley de Carrera Administrativa, que le garantizara un sistema de nombramiento, ascenso, suspensión, traslado, destitución, cesantía y jubilación, de conformidad con los artículos 297 y 300 de la Constitución Nacional, los cuales preceptúan que le está reservado a la Ley el desarrollo de la carrera administrativa.

Esto es así, porque la ley de carrera administrativa N°9 de 20 de junio de 1994, apenas está en etapa de implementación y en la fecha en que se dictó el acto impugnado, el Ministerio de Gobierno y Justicia no había sido incorporado al sistema de carrera administrativa como lo ordena el artículo 198 de la citada Ley 9 de 1994. La Sala estima necesario señalar que, dicho Ministerio fue incorporado al Régimen de Carrera Administrativa mediante Resolución de Gabinete N°128 de 17 de septiembre de 1998 (Ver Gaceta Oficial N°23,665 de 22 de septiembre de 1998), es decir, ocho meses después de haberse dictado el decreto de Personal N°300 mediante el cual se destituyó a la señora IRIA CONTRERAS.

Este criterio lo comparte la señora Procuradora de la Administración, quien manifiesta lo siguiente en su Vista Fiscal:

\... las constancias procesales acopiadas, demuestran que la demandante carecía de estabilidad en la posición que ocupaba dentro del Ministerio de Gobierno y

Justicia, por tanto, resulta imposible adentrarnos a examinar las disposiciones de la ley N° 9 de 20 de junio de 1994, aducidas como infringidas, cuando es evidente que la señora CONTRERAS, al momento de ser destituida, no se encontraba amparada por la Ley de Carrera administrativa, la cual si bien es cierto, se encuentra vigente, hay que aclarar que la incorporación de los diversos niveles funcionales e institucionales de la administración pública a la carrera administrativa, es progresiva y se hace mediante acuerdo del consejo de Gabinete y en atención al cronograma establecido en el artículo 198. La citada Carrera Administrativa, a la fecha, no ha sido implementada en el Ministerio de Gobierno y Justicia...'

Como la demandante no gozaba de estabilidad en la posición que ocupaba en el Ministerio de Gobierno y Justicia al momento de ser destituida, la autoridad nominadora podía, a su discreción, destituirla, y así lo hicieron al señor Presidente de la República y el señor Ministro de Gobierno y Justicia, debidamente facultados por ley.

Es conveniente resaltar que al impugnar el Decreto N° 300 de 23 de diciembre de 1997 que la separó del cargo, IRIA CONTRERAS ejerció su derecho a defensa y presentó sus descargos por medio del recurso de reconsideración.

Por lo expuesto, debe esta Sala desestimar los cargos de violación endilgados por la parte actora.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N°300 de 23 de diciembre de 1997, dictado por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia y NIEGA las otras declaraciones pedidas."

El señor Rector de la Universidad de Panamá fundamentó la emisión del acto administrativo en los artículos 36 y 37, literal d, de la Ley N°17 de 1984, el cual le concede la potestad discrecional a la que nos hemos estado refiriendo de "nombrar y remover al personal docente, administrativo, de investigación, de Post Grado y extensión, de acuerdo con la ley y el estatuto, y a los funcionarios, cuyos nombramientos no estén atribuidos a órganos de gobierno."

Por todo lo expuesto, es irrelevante el hecho que la demandante haya sido nombrada permanente, al tenor de los artículos 69 y 70 de la Ley N°17 de 1984, porque ello no le garantiza la estabilidad absoluta.

Aunque a la demandante le fuera aplicable el artículo 9, literal b, del Reglamento de Carrera, el mismo no habría impedido la declaratoria de insubsistencia, porque se trata de una estabilidad relativa que está condicionada al Manual descriptivo de clases de puestos, a su eficiencia y conducta.

A la demandante tampoco le es aplicable el artículo 158, literal d, del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo que contiene las causas de la terminación de la relación de trabajo, pero aunque así hubiera sido, el mismo también contempla la insubsistencia.

El artículo 154 del Reglamento de Carrera del Personal Administrativo tampoco es aplicable al caso de la demandante, porque el mismo no se encontraba vigente al momento de la declaratoria de insubsistencia; por tanto, no es posible que se haya exigido la interposición de un Recurso de Apelación ante la Comisión contemplada en la norma invocada.

Todo lo expuesto nos lleva a la indubitable conclusión que la entidad demandada no ha infringido las normas contenidas en el libelo de la demanda, por las razones explicadas. Por tanto, reiteramos a los Honorables Magistrados se sirvan desestimar las pretensiones solicitadas.

**V. Pruebas:** Aceptamos las presentadas por ser originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo que contiene toda la actuación surtida en la vía gubernativa, el cual puede ser solicitado a la entidad demandada.

**VI. Derecho:** Negamos el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General