

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 469

Panamá, 8 de junio de 2011

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

El licenciado Alcibíades Nelson Solís, en representación de **Yaribel Yaritza Leudo Chang**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el resuelto de personal OIRH-129-2009 de 30 de octubre de 2009, expedido por el **administrador general de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos**, el acto confirmatorio 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora considera infringidas las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 138 (numeral 1), 156, 157 y 158 del texto único de la ley 9 de 1994 que, en forma respectiva, guardan relación con: el derecho a la estabilidad que tienen los servidores públicos de Carrera Administrativa; la necesidad de la formulación de cargos por escrito cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa de los mismos y la investigación sumaria que corresponde efectuar a la Oficina Institucional de Recursos Humanos y en la cual los afectados tengan la oportunidad de ejercer su derecho de defensa; el informe que deben presentar a la autoridad nominadora, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico una vez concluida la investigación, expresando sus recomendaciones; y el requerimiento de que el documento que señale o certifique la acción de destitución, contenga las causales de hecho y de derecho por las cuales se ha procedido a la misma, así como los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. fojas 19 a 24 del expediente judicial).

B. El párrafo del artículo 14 de la ley 17 de la ley 23 de junio de 1981 que dispone que el derecho de los trabajadores sociales a la estabilidad en sus cargos estará condicionado a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

C. El artículo 2 de la ley 16 de 12 de febrero de 2009 que establece que los trabajadores sociales que laboren en entidades del estado gozarán de estabilidad condicionada a su competencia profesional, rigiéndose por el escalafón y el sistema de méritos utilizando la Carrera Administrativa como fuente supletoria (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial); y

D. Los artículos 46, 155 (numeral 1) y 201 de la ley 38 de 2000 que, en su orden se refieren a: El momento en que los actos administrativos cobran eficacia jurídica, y que éstos serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales; y, a la obligación que recae sobre la Administración en el sentido de motivar los actos que afecten derechos subjetivos, haciendo una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho; y con el contenido que debe tener toda resolución (Cfr. fojas 24 a 26 del expediente judicial).

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

Según observa este Despacho, la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del resuelto de personal OIRH-129 – 2009 de 30 de octubre de 2009, dictado por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos; acto administrativo a través del cual se resolvió destituir a Yaribel Leudo, quien ocupaba la posición 035, partida presupuestaria 1.2.4.0.1.001.02.00.001, en dicha entidad (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Debido a la disconformidad de la afectada con el acto administrativo en referencia, la misma presentó el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue oportunamente resuelto mediante la resolución AG-034-2009 de 3 de diciembre de 2009, por cuyo conducto se decidió negar por improcedente dicho medio de impugnación y mantener en todas sus partes el contenido del acto original (Cfr. fojas 30 a 33 del expediente judicial).

Con posterioridad a este hecho, la recurrente presentó ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa un recurso de apelación, que afirma le fue negado tácitamente por silencio administrativo, al haber transcurrido más de dos meses desde la presentación del mismo sin recibir respuesta alguna (Cfr. fojas 34 a 50 del expediente administrativo).

Una vez agotada la vía administrativa en la forma antes descrita, la demandante ha presentado ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, cuyos cargos de ilegalidad procedemos a contestar en los siguientes términos.

1. Como se ha indicado previamente, la actora argumenta que se ha producido la violación de los artículos 138 (numeral 1), 156, 157 y 158 del texto único de la ley 9 de 1994; y de los artículos 46 y 155 (numeral 1) de la ley 38 de 2000, puesto que considera que la autoridad demandada desconoció su condición de servidora pública de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 21 a 26 y 51 a 54 del expediente judicial).

De la lectura de las piezas procesales, se desprende que la acreditación a que hace alusión la actora se hizo bajo el amparo de los cambios introducidos a la ley 9 de 1994 por la ley 24 de 2 de julio de 2007; omitiéndose toda alusión al hecho cierto que, en su artículo 21, la ley 43 de 2009 resolvió dejar sin efecto todos los actos de incorporación a dicho régimen de estabilidad, que hubieran sido realizados a partir de la aplicación del procedimiento especial; medida ésta

que se adoptó con efectos retroactivos al tenor de lo establecido en el artículo 32 de esta última excerpta.

Las normas antes indicadas son del tenor siguiente:

“Artículo 21. (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas”.

“Artículo 32. La presente Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007”.

Tal como se puede observar, el sentido de las normas antes transcritas es claro y es extensivo a todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa efectuados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, lo cual resulta jurídicamente viable por el carácter de orden público y los efectos retroactivos que el artículo 32 le da a la citada ley 43 de 2009, situación que es conforme al contenido normativo del artículo 46 de la Constitución Política que prevé que "las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese," de ahí que este instrumento legal resulte pertinente en cuanto a su aplicación, a hechos y situaciones que ocurrieron con anterioridad a su entrada en vigencia, tal como ocurrió en el presente caso.

En consecuencia, al no encontrarse la hoy actora amparada por el régimen de Carrera Administrativa establecido en la ley 9 de 1994, ésta no puede exigir a su favor los derechos y prerrogativas reconocidos de forma exclusiva a los servidores públicos que formen parte de la misma.

Por ello, siendo Yaribel Leudo una funcionaria de libre nombramiento y remoción, ésta podía ser removida del cargo que ocupaba con fundamento en la potestad discrecional que al efecto posee la autoridad nominadora, como en efecto sucedió; sin que para ello fuera necesario agotar un procedimiento disciplinario interno ni cumplir ninguna otra formalidad, razón por la cual, el acto acusado se encuentra jurídicamente sustentado en el numeral 14 del artículo 28

del decreto ley 11 de 22 de febrero de 2006, por medio de la cual se crea a Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, que faculta al administrador general para “trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal de conformidad con el reglamento interno de personal”.

Para los efectos de los cargos de infracción que guardan relación con los artículos 46, 155 (numeral 1) y 201 de la ley 38 de 2000, debemos advertir que a los mismos les resultan aplicables los argumentos ya expresados, en el sentido que, en virtud de la ley 43 de 2009, quedaron sin efecto, por ministerio de la Ley, los actos de acreditación a la Carrera Administrativa realizados a la luz de la ley 24 de 2007, de ahí que, contrario a lo indicado por la actora, en la situación bajo examen no resulta necesario que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare ilegales las resoluciones y/o certificaciones que le confirieron la condición de servidora pública de carrera a Yaribel Leudo.

En virtud de lo expuesto, se puede inferir que los cargos de infracción alegados en relación con los artículos 138 (numeral 1), 156, 157 y 158 del texto único de la ley 9 de 1994, modificada por la ley 43 de 2009; y los artículos 46, 155 (numeral 1) y 201 de la ley 38 de 2000, deben ser desestimados por esa Sala.

En una situación similar a la que nos ocupa, ese Tribunal en fallo de 11 de julio de 2003 señaló lo siguiente:

“La Sala procede a resolver en el fondo la controversia bajo examen previas las siguientes consideraciones.

La demanda interpuesta por la señora Teresa de Araúz mediante apoderado judicial pretende fundamentalmente que esta Superioridad declare ilegal el acto administrativo identificado como Resolución No. 50, de 12 de enero de 2000, que anula su certificado que la acreditaba como funcionaria pública de carrera administrativa, toda vez que en esa actuación se han violado un conjunto de disposiciones de jerarquía legal y reglamentaria ya identificadas.

En el análisis efectuado de las constancias procesales esencialmente las pruebas de autos, los argumentos de las partes y la confrontación con las normas aplicables a la causa, determina que no le asiste la razón a la parte actora.

...

La exclusión del régimen de carrera administrativa de la señora Teresa de Araúz, luego de la anulación de ese estado, comporta que esa persona no puede adquirir o seguir gozando de los derechos propios consagrados en las regulaciones legales y reglamentarias a favor de funcionarios adscritos a la carrera administrativa...

...

En opinión de la Sala, el argumento del recurrente carece de asidero jurídico, toda vez que la actuación del ente demandando se basó en la Resolución de Gabinete No. 122 de 1999 (hoy derogada), que ordenó entre otras cosas hacer los ajustes correspondientes al sistema de carrera administrativa, entre éstos, la revisión de las acreditaciones que se hicieron a la carrera administrativa en las dependencias oficiales por el gobierno anterior al que decurre...

VI. Decisión de la Sala

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. 50, de 12 de enero de 2000, expedida por el Director General de la Carrera Administrativa, y NIEGA las demás declaraciones pedidas, dentro del proceso de plena jurisdicción interpuesto por Teresa de Araúz mediante apoderado judicial".(El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

2. Por otra parte, la recurrente sostiene que el acto administrativo objeto de reparo quebrantó lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la ley 17 de 23 de junio de 1981 y el artículo 2 de la ley 16 de 12 de febrero de 2009, que a su juicio, confieren un régimen de estabilidad a los trabajadores sociales y que, al desempeñarse en esta profesión, se encontraba protegida; señalamiento que, en opinión de este Despacho, carece de asidero jurídico, pues las normas antes indicadas, únicamente enuncian unas condiciones genéricas y programáticas relativas a esa categoría de trabajadores que por sí mismas no confieren ni reconocen derecho subjetivo alguno a favor de la recurrente.

Dichos preceptos tampoco suponen la existencia de una carrera pública especial, regida por los principios del sistema de méritos que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, de ahí que afirmemos

que los cargos de infracción relativos al párrafo del artículo 14 de la ley 17 de 23 de junio de 1981 y el artículo 2 de la ley 16 de 12 de febrero de 2009 deben ser desestimados por esa Sala.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL el resuelto de personal OIRH-129-2009 de 30 de octubre de 2009, emitido por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos ni su acto confirmatorios y, en consecuencia, pedimos se desestimen las pretensiones de la parte actora.

V. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental el expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 500-10