

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 558

Panamá, 22 de julio de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado José Álvarez Cueto, actuando en nombre y representación de **Rosalía Iriarte Batista**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 595 de 16 de octubre de 2019, emitida por la **Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, su 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 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:** Es cierto, por lo tanto; se acepta (Cfr. fojas 16-17 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

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, acogido por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que establece y regula la Carrera Administrativa, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que se refiere, entre otras cosas, a que todo hecho que produzca la destitución directa del servidor público, deberá constar por escrito, que la investigación que realizará la Oficina Institucional de Recursos Humanos, no podrá durar más de treinta (30) días hábiles, y en la misma se le garantizará al investigado el derecho a la defensa (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 155 (numeral 1) y el 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que se dicten si prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos; y, la definición de acto administrativo (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial);

C. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que hace referencia, a las garantías judiciales con las que cuenta toda persona dentro de un proceso judicial (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

D. El Capítulo Segundo (numeral 4), de los Principios de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, que señala, que el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación de las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

E. Los artículos 127, 128 y 129 del Resuelto de Junta Directiva de 13 de enero de 2009, “Por el cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá; los cuales, en su orden, señalan que la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos; que la investigación de los hechos que conlleven aplicación de sanciones, deberán practicarse con la mayor celeridad, cumpliendo con los plazos establecidos para la presentación del informe; que una vez rendido el informe demostrando los hechos y cumplido con el procedimiento establecido se procederá con aplicar la sanción (Cfr. fojas 11, 12 y 13 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 a las piezas procesales que constan en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución Administrativa 595 de 16 de octubre de 2019**, emitida por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Rosalía del Carmen Iriarte Batista** del cargo que ocupaba como Asistente de Biólogo, en la entidad demandada (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución ADM/ARAP 078 de 6 de noviembre de 2019**, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 12 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 20 a 25 del expediente judicial).

Asimismo, la demandante presentó, el 28 de octubre de 2019, un recurso de apelación en contra de la **Resolución ADM/ARAP 078 de 6 de noviembre de 2019**, que confirmó la **Resolución Administrativa 595 de 16 de octubre de 2019**, acusada de ilegal, y que, tal y como se advierte en la certificación **AG-074-20 de 20 de enero de 2020**, expedida por la Administradora General la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, el mismo no ha sido resuelto, por lo que tomando en cuenta la fecha de su presentación del recurso indicado, se ha configurado el silencio

administrativo quedando agotada así la vía gubernativa (Cfr. foja 15 y 26 a 27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de enero de 2020, el apoderado judicial de la demandante ha acudido 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, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba, en iguales condiciones y salario que mantenía (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta en lo medular, que su mandante gozaba de estabilidad en virtud de la Ley 32 de 12 de mayo de 2017, toda vez que, a su criterio, la señora **Rosalía Iriarte Batista**, ya contaba con más de dos (2) años de servicio por lo que tenía estabilidad laboral (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Agrega, además, que el procedimiento utilizado para dejar sin efecto el nombramiento de su representada es contrario a las garantías fundamentales, pues, no cometió ninguna falta, ni tampoco se le realizó alguna investigación en su contra (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Al respecto, advierte que el acto administrativo impugnado, viola el debido proceso, las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues carece de elementos facticos-jurídicos, vulnerando derechos fundamentales (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial).

Por su parte, señala, que con base al Reglamento Internos de la institución acusada, su representada no ha cometido ninguna de las faltas establecidas en el citado reglamento, por lo que tampoco ha sido investigada, ni sancionada por cometer un acto ilegal que denigre la integridad de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

Por último, la accionante advierte la violación de unas normas convencionales, mismas que están destinadas a proteger las garantías judiciales y fundamentales de toda persona (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante 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 **Rosalía del Carmen Iriarte Batista**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción 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**; condición en la que se ubicaba a **Rosalía del Carmen Iriarte Batista** en la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **la recurrente, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que la Administradora General de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en **el numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, "Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá"**, el cual la autoriza para *"nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo que establezca esta Ley y el reglamento interno de la Autoridad"* (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de reconsideración y de apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, y su posterior agotamiento de la vía gubernativa por silencio administrativo, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera,**

constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

**"Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora,** que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. **El funcionario nombrado con carácter 'permanente', implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.**

Por ende, la Sala ha dicho que si **el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum'; es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad,** según la conveniencia y la oportunidad." (La negrita es nuestra).

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

"Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo,** infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento,** pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**" (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando de la Resolución Administrativa 595 de 26 de octubre de 2019**, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que la resolución acusada no se encuentra motivada y deviene en ilegal, ni que es inconvencional.

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de la ex servidora, la cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial de la accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en la Sentencia de 15 de octubre de 2015, señaló lo siguiente:

“Como queda visto, en cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone 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 por 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 queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

Así las cosas, **el cargo público quedaba a disposición de la autoridad nominadora**, por lo que **la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’**, es decir, **la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad**. En este caso, la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, quién por conducto del entonces Ministro de Obras Públicas, removió al funcionario, fundamentándose en la facultad discrecional que le atribuye la Ley; **no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello**, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad.” (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 595 de 26 de octubre de 2019**, emitido por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, que reposa en la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General