

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1880

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de noviembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 1068042024.

El Licenciado **Jaime Agosto González Barraza**, actuando en nombre y en representación de **Deyka Marissa Lauchu Ponce**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto Personal 090 de 17 de julio de 2024, emitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El **artículo 15** del Código Civil: 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 o a las leyes;

B. El **artículo 146** (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley 23 de 2017, con numeración consecutiva; queda prohibido a la Autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directivo: despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que le falten dos (2) años para jubilarse que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la carrera administrativa (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 090 de 17 de julio de 2024, emitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento de **Deyka Marissa Lauchu Ponce**, del cargo de Jefe del Departamento de Compras I, que ocupaba en dicha entidad (Cfr. foja 12 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 OIRH-230 de 7 de agosto de 2024, que confirma lo establecido en la decisión anterior, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa, dicha actuación le fue notificada a la actora el **30 de noviembre de 2021** (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **12 de agosto de 2024**, la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare

que el acto impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que se le reintegre al cargo que ocupaba dentro de la entidad, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su desvinculación hasta la fecha en que se haga efectiva la restitución en el cargo (Cfr. fojas 3-15 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de diez (10) octubre de dos mil veinticuatro (2024)**, la Sala Tercera admite la presente demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, y remite copia del libelo al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para que en el término de cinco (5) días rinda un informe explicativo de conducta (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

3.1. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

En sustento de su pretensión, **Deyka Melissa Luchu Ponce** manifiesta que se encuentra amparada por la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que protege a la personas prontas a jubilarse, gozaba de estabilidad laboral y sólo podía ser removida por causa justificada; que la autoridad nominadora prescindió la realización de un procedimiento ordinario; que las actuaciones administrativas objeto de reparo incumplieron el debido proceso por lo cual, y se configura la nulidad absoluta de todo lo actuado (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

IV. Del Informe de Conducta remitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante Nota ANATI-DAG-2621-2024.

Por otra parte, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), resulta importante para nuestro análisis hacer mención de algunas consideraciones vertidas a través de dicho documento, por lo que a continuación transcribimos, lo medular del mismo:

“...

El Resuelto de Personal No.090 del 17 de julio de 2024, le fue notificado a la señora DEYKA MARISSA LAUCHU PONCE, el día 19 de julio de 2024 y dentro del término de Ley, la misma anunció y sustentó el recurso de reconsideración y en la Resolución Administrativa OIRH No. 230 fechada 07 de agosto del 2024 esta Autoridad resolvió mantenerse en su decisión de dejar sin efecto su

nombramiento, sobre la base que la ex servidora pública, DEYKA MARISSA LAUCHU PONCE, al momento de su desvinculación ya había cumplido con la edad que establece la Ley para jubilarse, es decir que a la fecha en que se dejó su nombramiento sin efecto contaba con 58 años de edad, con lo que el fuero de prejubilación ya no la amparaba, pues sobrepasaba lo que establece la Ley 51 de 27 de diciembre de 2023 para que proceda una jubilación en su condición de mujer.

Resaltamos que la Autoridad tomó la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora DEYKA MARISSA LAUCHU PONCE, porque no se observó en su expediente de personal la condición legal que aseguraba estabilidad en el cargo, ni encontró que la prohibición establecida en la Ley No.9 (Texto Único) artículo 146 numeral 14, le fuera aplicable.

La ex servidora pública supera la edad de jubilación y no cuenta con las cuotas mínimas que deben ser completadas al llegar a los 57 años en su condición de mujer, y así quedó demostrado en la documentación aportada por la demandante junto a su recurso de reconsideración. Tampoco se visualizó que estuviese incorporada al régimen de Carrera Administrativa, motivo por el cual se concluyó que el nombramiento estaba fundado en la confianza que la Autoridad Nominadora tuviese en la misma para ejercer el cargo....” (El subrayado es nuestro) (Cfr. foja 27-28 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por 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 **Deyka Melissa Luchu Ponce**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la demandante, 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 la recurrente en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

5.1. De la desvinculación de la actora.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que, **Deyka Melissa Luchu Ponce, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, “Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”;** así como el **artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción** (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial número 26336 de 31 de julio de 2009 y foja 12 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario;** ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento 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.**

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que, al momento en que fue expedido el Resuelto Personal 090 de 17 de julio de 2024, a través de la cual se resuelve

dejar sin efecto el nombramiento de **Deyka Melissa Luchu Ponce**, como Jefe del Departamento de Compras I, **ésta no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa**, siendo esto la condición que le otorga la permanencia 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; de ahí que ante la ausencia de tal beneficio que amparase a la demandante, la entidad nominadora no estaba obligada a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de once (11) de julio de dos mil veintitrés (2023), señaló lo siguiente:

“... ”

En torno al cese de funciones de una funcionaria de 62 años y la aplicabilidad del artículo 130 del Reglamento Interno de Personal del Tribunal Administrativo Tributario, que exige una causa justificada para despedir a quienes le falten dos (2) años para jubilarse; advertimos que esta disposición comprendía a aquellos que estén próximos a lograr la edad que estipula la Ley 51 de 27 de diciembre de 2006, ‘Orgánica de la Caja de Seguro Social’, es decir, cincuenta y siete (57) años las mujeres y sesenta y dos (62) años los hombres. Consecuentemente, dentro de este cómputo no hay cabida a la evaluación de cuotas cotizadas por el servidor público, por lo que contado en autos que la señora REGINA ESTHER SOLANO JAEN, superaba la edad de jubilación a la fecha de dejarse sin efecto su nombramiento, se descarta el quebranto de esta reglamentación. En caso similar al que nos ocupa, este Tribunal sostuvo lo siguiente:

“... ”

Una vez examinada la jurisprudencia, deviene en relevante para este Tribunal Colegiado, que la acción de personal impugnada haya sido expedida con una debida motivación por parte de la autoridad competente, en ejercicio de la facultad discrecional que le confiere la Ley, con sujeción a la Constitución Política de la República de Panamá. Además, que la demandante haya ejercido su derecho de defensa ante la Administración, a través del uso oportuno del recurso de reconsideración dispuesto para agotar la vía gubernativa y, consecuentemente, la entidad demandada lo haya resuelto, en forma oportuna, mediante resolución motivada,

permitiéndole acudir con posterioridad, a esta jurisdicción contenciosa-administrativa.
 ...” (El énfasis es nuestro).

En este contexto debemos destacar que, **tampoco se observa en las constancias procesales que la prenombrada, haya pasado por algún procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos**, para adquirir la posición que ocupaba, de ahí que, ante el hecho que al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

5.2 Debida Motivación del Acto

Contrario a lo señalado por la accionante en las fojas 7 a 8 del expediente judicial, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Deyka Melissa Luchu Ponce** del cargo que ocupaba en el Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que establece:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

- 1. Los que afecten derechos subjetivos;**
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, **por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a dejar sin efecto su nombramiento; y por la otra,**

se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, con sustento en el hecho, “...de acuerdo con el expediente personal de la servidora DEYKA MARISSA LAUCHU PONCE, con cedula de identidad personal... que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo ”, y en adición se indica, lo siguiente: “DEYKA MARISSA LAUCHU PONCE, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora. ”, **cumpléndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas** (Cfr. fojas 12 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que a la recurrente **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Adicionalmente, resaltamos que la hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que, emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, al ser decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención

5.3 Del reclamo de la demandante sobre los salarios caídos.

Con respecto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Deyka Melissa Luchu Ponce**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo

dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al Tribunal Administrativo Tributario tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 090 de 17 de julio de 2024**, emitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

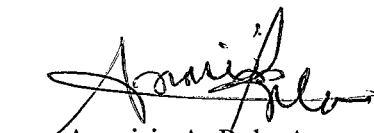
VI. Pruebas.

6.1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo personal relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, encargada