

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2150

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 19 de diciembre de 2023.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Hipólito Gil Suazo, actuando en nombre y representación de **Raquel Esther Guevara Jaén**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 1-07-211-2023 de 22 de marzo de 2023, emitida por la **Universidad Tecnológica de Panamá**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.
Expediente 852882023.**

**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: 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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, que los principios por los cuales se regirán las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; y, que los actos que afecten derechos subjetivos deben ser motivados (Cfr. fojas 8 a 16 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 con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 1-07-211-2023 de 22 de marzo de 2023, emitida por al **Universidad Tecnológica de Panamá**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Raquel Esther Guevara Jaén**, del cargo que ocupaba como Profesor Especial Eventual I, en dicha entidad (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó oportunamente, recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución RUTP-AP-09-630-2023 de 31 mayo de 2023, que confirmó en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 5 de junio de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37 a 39 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 4 de agosto de 2023, 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 y que se ordene el pago de los salarios, ajustes, sobre sueldos y otros emolumentos dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que: "...el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá... responsable de la resolución que resolvió remover del cargo a nuestra representada, **omitió** dar a conocer en dicho acto administrativo las **motivaciones** o **consideraciones** que jurídicamente pudieran justificar la remoción del cargo que ocupaba mi representada, siendo totalmente insuficiente considerar como motivación la sola referencia al acápite d) del artículo 37 de la Ley 17 de 9 de octubre de 1984... establece la atribución, al Rector, de nombrar y remover al personal Docente, Administrativo, de Investigación, Postgrado y Extensión; por cuanto que esta potestad no puede ejercerse sin una motivación razonada, pues los actos administrativos se encuentran indefectiblemente subordinados al control judicial, por lo que la autoridad administrativa está obligada a explicar los motivos de hecho y de derecho al momento de ejercer la potestad discrecional"(Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del 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 la señora **Raquel Esther Guevara Jaén**.

3.1. Sobre la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el apoderado judicial de la actora, toda vez, 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 ex servidora en la Universidad Tecnológica de Panamá (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que en la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Raquel Esther Guevara Jaén, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Docente**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 37 (literal d) de la Ley 37 de 9 de octubre de 1984**, que consagra la **facultad discrecional** del Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, **para remover**, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, que no gocen de estabilidad ni permanencia o los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. 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 del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

“Artículo 37. Son atribuciones del Rector, además de las que señalan el Estatuto y los Reglamentos, las 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 o órganos de gobierno;” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Rector, como máxima autoridad administrativa de la

entidad demandada, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

3.2. Sobre el estatus de servidor público de Carrera Docente.

Resulta oportuno señalar que al momento de la desvinculación **Raquel Esther Guevara Jaén**, no gozaba de estabilidad ni era permanente dentro de la estructura de personal de la Universidad Tecnológica de Panamá, al no haber ingresado a la entidad mediante concurso o a través del mecanismo de nombramiento por resolución de conformidad con las normas legales y reglamentarias de la institución, las que son del siguiente tenor:

“Artículo 56. Crease la Carrera Docente y de Investigación, que culmina en concurso para alcanzar las distintas categorías docentes y de Investigación reglamentaria y condicionadas según el Estatuto y los Reglamentos de la Universidad Tecnológica de Panamá” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Dentro de ese contexto, el Estatuto de la Universidad Tecnológica de Panamá, de 6 de septiembre de 2001, modificado por el medio del Acuerdo CGU-03-2022 de 19 de abril de 2022, en los artículos 102 y 105 hace referencia a la categoría Docente Especial, a su clasificación y a los requisitos para alcanzar la estabilidad laboral. Veamos:

“Artículo 102. El personal docente de la Universidad Tecnológica de Panamá se divide en las siguientes categorías:

- a) Regulares
- b) Especial**
- c) Adjuntos
- d) Instructores

Para efectos de la Sección C de este Estatuto, los Profesores Regulares se clasificarán en las categorías de Auxiliares, Agregados y Titulares. Para la Sección C-A se crea, además, la categoría de Profesor Regular Agregado Asociado. **Los Profesores Especiales se clasificarán en las categorías Eventuales, Extraordinarios y Visitantes.**” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

“Artículo 105. Serán Profesores Especiales, Adjuntos e Instructores aquellos que ejercen la docencia universitaria en posiciones no permanentes, de acuerdo con este Capítulo. Las categorías en que se clasifica a los Profesores Especiales se definen así:

- a) Profesores Eventuales: Son aquellos profesionales idóneos con alto índice académico, 0 con ejecutorias o experiencia docente o profesional a quienes, cuando circunstancias excepcionales lo exijan, el Rector podrá contratar hasta por un año previa recomendación del Decano de la Facultad correspondiente. El Decano de la Facultad deberá presentar un informe razonable sobre los motivos de la solicitud, de acuerdo a normas dispuestas al efecto por el Rector;
- b) ...
- c) ...

Parágrafo: La Universidad podrá contratar profesores extranjeros, quienes estarán sujetos a una reglamentación especial.

Los Profesores Adjuntos son aquellos profesionales que, previo concurso convocado al efecto, son nombrados por un periodo, de dos años renovables, según lo dispuesto en este capítulo;

La Universidad Tecnológica de Panamá otorgará estabilidad al personal perteneciente a las categorías de Especiales, Adjuntos e Instructores quienes serán nombrados por resolución de conformidad con las normas que se establezcan en los Estatutos y Reglamentos.

Será requisito indispensable para adquirir la estabilidad haber cumplido los cinco (5) años de servicios satisfactorios a la Institución.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

En ese orden de ideas, se puede constatar del acto confirmatorio, es decir, de la Resolución RUTP-AP-09-630-2023 de 31 mayo de 2023, que antes de

resolver la desvinculación de la accionante, la Universidad Tecnológica de Panamá, determinó que de acuerdo a la información que reposa en el expediente administrativo de **Raquel Esther Guevara Jaén**, "...no existe elemento alguno que acredite proceso de selección por concurso que le lleve a adquirir la condición de personal permanente o con estabilidad en el cargo de docente" (Cfr. fojas 37 a 39 del expediente judicial).

De igual manera, en el informe explicativo de conducta remitido por la Universidad Tecnológica de Panamá, se hace referencia al estatus laboral que ostentaba **Raquel Esther Guevara Jaén**, al momento en que fue cesada del nombramiento que detentaba. Veamos:

"...En razón a la renuncia presentada por la señora Guevara Jaén, al cargo de Asistente Técnico, posición perteneciente al estamento administrativo, la misma es contratada en condición de interinidad o eventual en el estamento docente...

...Como podrá observarse, el Estatuto Universitario, cuerpo legal que desarrolla preceptos contenidos en la Ley 17 de 9 de octubre de 1984, modificada por la Ley 57 de 26 de julio de 1996, relativos a la Carrera Docente, no otorga ESTABILIDAD ni PERMANENCIA a la categoría docente denominada **Especial** hasta tanto cumpla con los cinco (5) años de servicio consecutivos satisfactorios.

...Con respecto al mecanismo por el cual un Profesor obtiene la permanencia y estabilidad en una posición docente dentro de la Universidad Tecnológica de Panamá, el Estatuto Universitario... dispone que se adquiere tal condición a través de **CONCURSO**, o el **MECANISMO DE NOMBRAMIENTO POR RESOLUCIÓN** de conformidad con las normas que establece el respectivo Reglamento. En ese sentido el propio Estatuto presupone que para adquirir estabilidad a través del Nombramiento por resolución es indispensable que el docente haya cumplido los cinco (5) años de servicios satisfactorios a la institución..." (Cfr. fojas 58 a 67 del expediente judicial) (Lo destacado y subrayado es de la Institución acusada).

Dentro de este contexto, y basado en las constancias procesales que se encuentran plenamente acreditadas, no existe evidencia de algún trámite

relacionado o solicitud alguna de nombramiento por resolución, razón por la cual, esta Procuraduría es del criterio que no prosperan los cargos de infracción alegados por el abogado de la demandante, pues al momento de la emisión del acto acusado, la señora **Raquel Esther Guevara Jaén**, no ostentaba una posición con el estatus de servidora de Carrera Docente, por no cumplir con los años de experiencia o servicio docente satisfactorio debidamente certificado y evaluado por los órganos universitarios internos; por lo tanto, la autoridad nominadora estaba facultada para resolver la contratación de la misma, ya que ocupaba un puesto de libre nombramiento y remoción.

Ante este escenario, cabe acotar que el apoderado especial de la recurrente aportó como prueba junto a su demanda, un Acta de Toma de Posesión en la que se hace constar que **Raquel Esther Guevara Jaén**, fue designada como Profesora Especial Eventual I, el 2 de febrero de 2023, lo cual corrobora el hecho tercero de su libelo; siendo así, es importante destacar que no puede aducirse que la accionante gozaba de estabilidad en el cargo por el sólo hecho de haber sido contratada como docente de la Universidad Tecnológica de Panamá, pues dicha afirmación contradice el contenido de las preceptos legales transcritos en párrafos anteriores.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022), señaló lo siguiente:

“ ...

En cuanto a **la existencia de las potestades discrecionales**, bien ha señalado la doctrina que ello **no implica un quebrantamiento del Estado de Derecho**, pues es la libertad de acción, en cierto grado, que emana de lo consagrado en las normas constitucionales y legales, como **una necesidad inherente al ejercicio de la función administrativa con los límites que el propio ordenamiento jurídico prevé**, tal como se expone a continuación:

...

En este punto es necesario acotar que, **esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que inicie labores en las diversas dependencias del Estado, sin haber aprobado un Concurso de Méritos que le permita ingresar formalmente a la Carrera Administrativa, con excepción de los fueros o protecciones laborales que la Ley reconoce, son de libre nombramiento y remoción**; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo del Ministro del ramo, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente, sin que para ello fuese necesaria la instauración de un procedimiento disciplinario.

...” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, es 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, tanto en el considerando de la Resolución Número 1-07-211-2023 de 22 de marzo de 2023, como el acto confirmatorio, **establecen 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 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 alegarse que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Raquel Esther Guevara Jaén**, sería necesario que el mismo 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 señala lo siguiente:

“...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 reiterada 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 el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Número 1-07-211-2023 de 22 de marzo de 2023**, emitida por la **Universidad Tecnológica de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Este Despacho **objeta** los documentos visibles a fojas 21 a 36 del expediente judicial, por ser contrarias a lo establecido en los artículos 857 y 833 del Código Judicial.

4.2. Se **objetan** las pruebas visibles a fojas 42 a 47 del expediente judicial, por resultar inconducente al tenor del artículo 783 del Código Judicial, ya que, la hoja de vida de la activadora judicial, no es tema de discusión en el proceso que nos ocupa, pues, tal como indicamos en nuestra en párrafos precedentes, la

desvinculación de la accionante, fue producto de 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,

4.3. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General