

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 618

Panamá, 4 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción**

La licenciada Katherine De La Cruz, en representación de **Digna Chanis Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa 537-2011 de 15 de diciembre de 2011, emitida por el administrador de la **Autoridad Marítima de Panamá**, 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 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 cierto; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es cierto; por tanto, se niega.

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

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

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

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

**A.** Los artículos 154 y 155 del texto único de la ley 9 de 1994 que, en su orden, señalan que debe recurrirse a la destitución luego del uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario; y las conductas que ameritan la destitución directa (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial);

**B.** El numeral 5 del artículo 62 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, de acuerdo con el cual las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme, cuando así lo disponga una ley especial (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial); y

**C.** El numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, el cual señala entre las atribuciones del Presidente de la República, la de remover a los empleados de su elección, salvo las exclusiones que establezcan la Constitución o la Ley (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

De acuerdo con las constancias que reposan en autos, la Autoridad Marítima de Panamá emitió la resolución administrativa 537-2011 de 15 de diciembre de 2011, por medio de la cual resolvió destituir a Digna Chanis Castillo del cargo que desempeñaba en dicha institución (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad de la demandante con la decisión adoptada, ésta interpuso un recurso de reconsideración que aun no ha sido resuelto, por lo que estima que con respecto a dicho recurso se ha configurado el silencio administrativo (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En este contexto, la hoy recurrente ha acudido a esa Sala con el propósito de interponer la acción que ocupa nuestra atención, con la finalidad que ese Tribunal declare que es nulo, por ilegal, el acto impugnado; se declare nulo el acto

confirmatorio, producto de la negativa presunta de la administración por silencio administrativo; se ordene su reintegro al cargo que ocupaba en la Autoridad Marítima de Panamá; y se proceda al pago de los salarios caídos, desde su destitución hasta su efectivo reintegro (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifiesta que al emitirse el acto acusado, la institución desconoció lo establecido en los artículos 154 y 155 del texto único de ley 9 de 1994; al igual que en los artículos 62 de la ley 38 de 2000 y 629 del Código Administrativo ya que, a su juicio, no se tuvo en consideración que la misma se encontraba acreditada como miembro de la Carrera Administrativa y, por tanto, para poder removerla del cargo debía mediar una causal específica y el cumplimiento de los procedimientos legales, de ahí que ella no podía ser removida de su cargo recurriéndose únicamente a la facultad genérica establecida en el numeral 7 del artículo 27 del decreto ley 7 de 1998, orgánica de la Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial).

Esta Procuraduría advierte que los cargos de infracción sobre los cuales se sustenta la pretensión de la parte actora giran básicamente en torno a la afirmación de que, al momento de ser destituida, Digna Chanis Castillo detentaba la condición de servidora pública adscrita a la mencionada carrera pública, lo que sustenta sobre la base de la certificación número 26307 de Carrera Administrativa, el cual aportó junto a su demanda (Cfr. fojas 11 del expediente judicial).

No obstante, de la lectura de la documentación aducida por la demandante se puede inferir fácilmente que su acreditación se hizo bajo el amparo de los cambios introducidos a la ley de Carrera Administrativa por la ley 24 de 2 de julio de 2007; y que, además, la accionante omite tomar en cuenta el hecho de que, al entrar en vigencia el artículo 21 de la ley 43 de 2009, por voluntad expresa del legislador se dispuso dejar sin efecto todos los actos de incorporación a dicha

carrera pública que hubieran sido realizados a partir de la aplicación del procedimiento especial de ingreso que contemplaba la referida ley 24 de 2007.

También es necesario hacer mención de que, conforme lo señala el artículo 32 de esta misma excerpta legal, tal medida tenía efectos retroactivos; situación que sin duda afectó la condición de estabilidad laboral de un número plural de servidores públicos, entre los cuales se encontraba la accionante.

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.”

Como se puede observar, el sentido de la primera norma reproducida es claro y extensivo a todos los actos de acreditación efectuados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, lo cual queda ratificado con la lectura de la segunda de ellas, el artículo 32 de la propia ley, que de forma expresa dispone que ésta reviste el carácter de orden público y es de aplicación retroactiva hasta el 2 de julio de 2007.

En virtud del cambio legislativo antes señalado y al encontrarse Digna Chanis Castillo dentro del supuesto de hecho establecido en el citado texto legal, la misma pasó a adquirir el estatus de funcionaria sujeta, en cuanto su nombramiento y remoción, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, en este caso, del administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, por lo cual su destitución se encuentra debidamente sustentada en la atribución que este servidor público posee para adoptar este tipo de decisiones, de acuerdo con el ordinal 7 del artículo 27 del decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por el artículo 186 numeral 9 de la ley 57 de 6 de agosto de 2008, que lo faculta para:

“Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo que al efecto establezcan la ley y el Reglamento Interno de la Autoridad.”

Siendo ello así, podemos concluir que para proceder con la remoción de la ahora demandante no era necesario invocar alguna causal específica, ni agotar otro procedimiento interno que no fuera notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de manera que los cargos de infracción alegados con relación a los artículos 154 y 155 del texto único de ley 9 de 1994; 62 de la ley 38 de 2000 y 629 del Código Administrativo deban ser desestimados por esa Sala.

En una situación similar a la que nos ocupa, esa Sala en fallo de 21 de julio de 2011, señaló lo siguiente:

“Este procedimiento excepcional de ingreso que benefició a la señora MONTENEGRO PAZ, fue dejado sin efecto a través de una norma legal de igual jerarquía como lo es la Ley 43 de 30 de julio de 2009. Destacamos que el artículo 21 (transitorio) de este último texto, publicado en la Gaceta Oficial N° 26336 de 31 de julio de 2009, nos dice lo siguiente: ‘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.’

La Ley 43 de 2009 entró a regir el 31 de julio de 2009, por tanto, a partir de esta fecha todo funcionario que adquirió el estatus de servidor público de carrera administrativa sin haber ingresado por concurso de méritos o sometido a examen de oposición; sino a raíz del proceso excepcional de ingreso creado mediante el citado artículo 67 de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, modificado por la Ley 14 de 2008, pasaba a ser funcionario de libre remoción y carente de estabilidad en el cargo.

La señora MONTENEGRO PAZ fue destituida de su cargo el 21 de septiembre de 2009, es decir,

en una fecha en que había cesado su estatus de funcionaria de carrera administrativa. Ante el cese de dicho estatus fundamentado en una norma legal vigente y la potestad discrecional que se le ha atribuido al Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia...

....

Por consiguiente, la Sala Tercera 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. 167 de 21 de septiembre de 2009, dictado por la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia ni su acto confirmatorio. Se NIEGAN las demás declaraciones pedidas." (El subrayado es nuestro).

Finalmente, se advierte que la actora también pretende que esa Sala declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la Autoridad Marítima de Panamá al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del decreto de personal 537-2011 de 15 de diciembre de 2011, acusado de ilegal, sin tomar en consideración que aun cuando haya operado esta forma de agotar la vía gubernativa, que sólo debe interpretarse como una negación presunta de lo pedido, de acuerdo con lo que prevé el numeral 2 del artículo 200 de la ley 38 de 2000, ello sólo trae como efecto el agotamiento de la vía gubernativa, posibilitando al administrado el acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Debido a las consideraciones que preceden, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución administrativa 537-2011 de 15 de diciembre de 2011, emitida por el administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, por lo que, en consecuencia, pedimos no se acceda a las pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas:**

1. Se **objeta** el documento relativo a la advertencia de inconstitucionalidad que se adjunta a la demanda, debido a que fue aportado al proceso en fotocopia

simple, situación que no cumple con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial; y

2. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, se aduce como prueba documental la copia debidamente autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 262-12