

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 864

Panamá, 9 de mayo de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 203512024.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Edgar Oliever Griffith**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 052 de 22 de noviembre de 2023, emitido por la **Autoridad Aeronáutica Civil**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 28 a 33 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que indican, respectivamente, las formas en que un servidor público es retirado de la Administración; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos; siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito; y que concluida la investigación el superior jerárquico presentará un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que, en su orden, se refieren, a los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre ellos, el de estricta legalidad; 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 (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial);

C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 1994, que guardan relación con la aplicación de una sanción disciplinaria que deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y, que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos por la ley y sus reglamentos (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial);

D. Los artículos 88 y 103 del Reglamento Interno de Trabajo de la Autoridad Aeronáutica Civil, aprobado mediante la Resolución 005-JD de 12 de febrero de 2004, que en su orden disponen, lo siguiente: que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público, por reincidencia en el incumplimiento de sus deberes, y por la violación de derechos y prohibiciones; y que la aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por un comité integrado por tres miembros designados por el Director General (Cfr. fojas 17-18 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 nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 052 de 22 de noviembre de 2023, emitido por la **Autoridad Aeronáutica Civil**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Edgar Oliever Griffith** del cargo que ocupaba como Inspector de Operaciones Aéreas, en dicha entidad (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 283-2023/DG/DJ/AAC de 13 de diciembre de 2023, que mantuvo lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 27 de diciembre de 2023, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 28-33 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 26 de febrero de 2024, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el resuelto de personal 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 el correspondiente pago de los salarios caídos desde su destitución hasta que se haga efectivo su restitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Edgar Oliever Griffith** señala que, previo a su desvinculación, a su representado no se le formularon cargos por escrito; no se le hizo una investigación sumaria; no se le permitió defenderse ni presentar sus descargos y/o medios probatorios; ni tampoco hacerse acompañar de un asesor con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa. Añade, que no se presentó el informe al que se refiere el artículo 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, con la expresión de las recomendaciones que el superior jerárquico y la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Aeronáutica Civil, consideraban pertinentes con relación a su cliente y que, únicamente se le despidió, se le notificó y se ejecutó tal medida sin especificar una causal de hecho y de derecho que la justificara, además, indica que el acto que lo removió, no expresa los motivos por los cuales se adoptó esa decisión administrativa, lo que a su parecer viola el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 11-18 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 de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestarlos como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Edgar Oliever Griffith**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el recurrente, 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 el ex servidor en la Autoridad Aeronáutica Civil (Cfr. fojas 20-21 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, **Edgar Oliver Griffith, no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el regente de la entidad demandada 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 regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”; así como en 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 fojas 20-21 del expediente judicial).**

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo 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 y luego accedió a la

jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso su remoción encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 13 de octubre de 2023, señaló lo siguiente:

“ ...

Al revisar la Sala Tercera las documentaciones y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que la demandante... cuando entra a laborar a la Autoridad Nacional de Tierras, ingresó a la institución demandada como parte del personal de libre nombramiento...**no obstante el período en que la exfuncionaria laboró para la prenombrada entidad pública, se aprecia que no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como un funcionario con carrera administrativa o cualquiera otra similar que le otorgara estabilidad y permanencia laboral.**

En este mismo sentido, al no ampararse la demandante en una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, sino que ingresó a la entidad bajo la contratación y condición de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, la entidad administrativa procedió a invocar el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9/1994, que regula la Carrera Administrativa.

Resulta pues, conveniente destacar, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, **no se observa la existencia de un certificado que acredite que la parte accionante gozara de la condición de ser una funcionaria pública con carrera administrativa o alguna condición legal, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser un funcionario contratado bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.**

Dentro del desarrollo de la demanda, el apoderado judicial de la parte actora ha indicado que a su representada se le destituyó o desvinculó de la administración pública, sin que hubiese cometido una falta administrativa o que se le hubiera instruido un proceso administrativo sancionador,

además de habersele violado el debido proceso y el derecho de defensa. A efectos de docencia, la sala Tercera de la corte suprema de Justicia debe de aclararle a la parte actora, que a los funcionarios nombrados bajo la figura de libre nombramiento y remoción, no necesariamente es obligatorio que la Administración del Estado para que se lleve a cabo su desvinculación de la administración pública, deba desarrollar un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que los procesos disciplinarios generalmente aplican para aquellos servidores públicos con carrera administrativa o una similar, que hayan incurrido en una falta administrativa que puede ser leve, grave o gravísima y de forma excepcional a funcionarios de libre nombramiento y remoción, si hayan incurrido en una causal para su destitución.

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte de la Autoridad Nacional de Tierras, no se considera en un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 de la Ley 9/'1994, y que al existir una pérdida de confianza en relación a sus superiores, se procedió a dar por terminada la relación laboral dentro de la función pública.

.” (La negrita es nuestra).

En ese orden de ideas, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el considerando del 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 del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino del ejercicio legítimo de la facultad discrecional de remoción con sustento en el hecho, “*Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **EDGAR OLIEVER GRIFFITH**, con cédula de identidad personal No. 8-739-1898 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: “*...carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad*

ejercida por la autoridad nominadora.”, cumpliéndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

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 del ex servidor, 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 del 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, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Edgar Oliever Griffith**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 052 de 22 de noviembre de 2023, emitido por la Autoridad Aeronáutica Civil**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

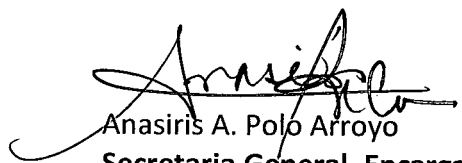
IV. Pruebas.

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

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada