

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1370

Panamá, 1 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Doctor Luis Palacios, actuando en nombre y representación de **Vanessa Palacio Pitty**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 165-2017 de 2 de mayo de 2017, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No.33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal en la que nos permite reiterar lo expresado al contestar la demanda, y afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa No.165-2017 de 2 de mayo de 2017, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Vanessa Lisbeth Palacio Pitty**, del cargo que ocupaba dentro de la institución (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración el cual fue decidido a través de la Resolución

Administrativa No. J.D. 044-2018 de 31 de agosto de 2018, que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal; pronunciamiento que le fue notificado al apoderado judicial de la actora el 13 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37-40 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de mayo de 2019, **Vanessa Lisbeth Palacio Pitty**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.165-2017 de 2 de mayo de 2017 y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, así como el pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 2-28 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alegó que al momento de emitirse la Resolución Administrativa No.165-2017 de 2 de mayo de 2017, su poderdante gozaba de estabilidad laboral en virtud de lo establecido en la Ley No.127 de 2013; y que la autoridad demandada violó el debido proceso toda vez que no realizó una investigación disciplinaria previa a la desvinculación de la recurrente (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 185 de 6 de febrero de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre la supuesta violación al debido proceso legal; consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre el alcance de este principio.

En este sentido, debemos **destacar** que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la aludida ley nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ manifiesta que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, **resaltar** lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad*

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”.

Podemos complementar lo previamente expuesto, indicando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como lo son: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que en el caso que se examina, **la entidad demandada sí cumplió todos los trámites y formalidades previas a emitir el acto administrativo**. Veamos.

Como primer elemento a desarrollar, tenemos que el derecho a la estabilidad de los servidores públicos 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 adquirida a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y la competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad que no está obligada a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

Las constancias procesales consignadas en el expediente, evidencian que la destitución de **Vanessa Lisbeth Palacio Pitty**, 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 Marítima de Panamá** (Cfr. fojas 37-40 del expediente judicial).

En ese sentido, la institución, en su informe de conducta señaló lo siguiente:

“La Autoridad Marítima de Panamá consideró que las alegaciones expuestas por la ahora demandante con respecto a

que era servidora pública de Carrera Administrativa, carecen de validez debido a que los servidores públicos acreditados en la Carrera Administrativa en virtud del procedimiento establecido en la Ley No. 24 de 2 de julio de 2007 (como era el caso de la demandante), perdieron tal estatus por efectos del artículo 21 de la Ley No. 43 de 3 de julio de 2009, que dejó sin efectos todos los actos de incorporación a dicha carrera.

El anterior criterio de esta entidad es cónsono con la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, cuyo artículo 9 adicionó el artículo 137-A a la Ley 9 de 1994 (que regula la Carrera Administrativa), estableciendo que todo servidor público que perdió su acreditación de Carrera Administrativa en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la ley No. 43 de 2009 y continúe ejerciendo funciones, será acreditado automáticamente en la posición que esté ejerciendo, siempre que se encuentre laborado en el mismo cargo en el que fue incorporado en la Carrera Administrativa.

En el caso de la señora PALACIO PITTY, ésta fue acreditada como servidora de Carrera Administrativa en la posición de Abogada, según Resolución 379 y Registro No. 29990, ambas de 10 de septiembre de 2008, no obstante, en el momento en que se dejó sin efectos su nombramiento ocupada el cargo de Jefa de la Sección e Inspección de Bandera (ASI), cargo para el cual fue designada desde el 9 de junio de 2015. De allí, que no cumpliera con los presupuestos que las citada norma establecía para gozar del derecho a la estabilidad” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 89 y 90 del expediente judicial).

En este punto, es importante **destacar** que el Reglamento Interno de la Autoridad Marítima de Panamá, aprobado mediante la Resolución No. J.D 027-2007 de 8 de noviembre de 2007, establece que el Administrador, en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución. Veamos.

“Artículo 9. DE LA AUTORIDAD NOMINADORA:

El Administrador en su condición de autoridad nominadora es el responsable de la conducción técnica y administrativa de la Autoridad Marítima de Panamá y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley” (La negrita es del Despacho).

En ese sentido, tenemos que la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, modificada por la Ley No. 43 de 30 de mayo de 2009 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), en su artículo 2 (numeral 11), define a la autoridad nominadora como:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos la luz del siguiente glosario:

1...
...

11. Autoridad Nominadora: Aquella que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos, de acuerdo con esta Ley” (La negrita es del Despacho).

En este escenario, es pertinente **recalcar** que del contenido del acto acusado de ilegal, así como del confirmatorio, se infiere con meridiana claridad, que **Vanessa Palacio Pitty**, no acreditó estar amparada con el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el Administrador de la **Autoridad Marítima de Panamá**, haya dejado sin efecto su nombramiento.

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 algún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió 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 alguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos que los cargos endilgados por la accionante sean desestimados por este Tribunal.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la recurrente para demostrar a la Sala

Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través de la Resolución de dieciseises (16) de agosto de dos mil veintiuno (2021), se confirmó el **Auto de Pruebas No. 45 de 2 de febrero de dos mil veintiuno (2021)**, y se admitió a favor de la demandante los documentos visibles en las fojas 29, 30, 31-32, 33-34, 35, 36, entre otros (Cfr. fojas 136-137 y 152-154 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en los siguientes documentos a saber: la copia autenticada de la descripción del puesto, nombramiento, movilidad laboral, retiro de la administración entre otros, todos contenidos en el expediente administrativo de personal de **Vanessa Lisbeth Palacio Pitty**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 2016 de 30 de agosto de 2021**; y que fue remitida por la entidad demandada al Tribunal mediante la Nota OAL No. 235-9-2021 de 9 de septiembre de 2021 (Cfr. fojas 156-157 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carecen de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas, debido a que como lo establece el**

artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, 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, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el Doctor Luis Palacios, actuando en nombre y representación de **Vanessa Palacio Pitty**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 165-2017 de 2 de mayo de 2017**, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 313-19