

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 448

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de abril de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **Erasmus Rodríguez Mariota**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 583-2020 de 26 de octubre 2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su acto confirmatorio 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 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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 300 de la Constitución Política, el cual 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 ejercicio del servicio (Cfr. fojas 4 - 5 del expediente judicial); y

B. Los artículos 1 y 5 de la Ley 17 de 12 de febrero de 2009, los cuales establecen el objetivo de la Ley y los requisitos para ejercer la profesión de ciencias biológicas (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

C. Los artículos 5 y 132 de la Resolución J.D. 27-2007, que aprueba el reglamento interno de la Autoridad Marítima de Panamá, los cuales delimitan el campo de aplicación del Reglamento Interno, y, por otro lado, lo que debe entenderse por destitución (Cfr. 6 – 7 del expediente judicial).

D. Los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece los principios que informan al procedimiento administrativo general, así como las causas de nulidad absoluta (Cfr. fojas 7 – 8 del expediente judicial).

E. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual dispone, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente (Cfr. fojas 8 – 9 del expediente judicial).

F. El artículo 14 de la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, y que establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia (Cfr. foja 9 – 11 del expediente judicial).

G. El numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano, el cual indica que el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

H. La Resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020 de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, que establece que se debe velar porque se preserven las fuentes de trabajo y se respeten los derechos laborales de todos los trabajadores (Cfr. foja 11 – 12 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.

Mediante la Resolución Administrativa 583-2020 de 26 de octubre de 2020, el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Erasmus Rodríguez Mariota** del cargo de Evaluador de Estudios de Impacto Ambiental en la Unidad Ambiental Sectorial de la Administración General de la Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Posteriormente, y en tiempo oportuno, el hoy demandante interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto arriba indicado, el cual fue confirmado mediante la Resolución ADM-RH 082-2020 de 19 de noviembre de 2020 (Cfr. foja 16 - 18 del expediente judicial).

En contra de decisión arriba indicada, el demandante presentó un recurso de apelación, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución J.D.097-2020 de 21 de diciembre de 2020, que mantuvo la Resolución ADM-RH 082-2020 de 19 de noviembre de 2020, que a su vez confirmó la Resolución Administrativa 583-2020 de 26 de octubre de 2020; la cual le fue notificada al actor el día 29 de diciembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa

Producto de la situación expuesta, el actor, **Erasmus Rodríguez Mariota**, por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, y a través de la cual solicitó, entre otras cosas, que se declare nulo por ilegal el acto acusado de ilegal, y que, como consecuencia de ello, se ordene su reintegro al puesto que ocupaba (Cfr. fojas 2 - 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de las normas que aduce infringidas, la apoderada judicial del accionante indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Nunca fue objeto de algún proceso disciplinario, que pueda desencadenar en la desvinculación de su puesto de trabajo, y no existe documentación alguna que pruebe lo contrario...” (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el 12 de marzo de 2021, la Autoridad Marítima de Panamá presentó su informe de conducta, en el que indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Que tomando en cuenta lo anterior, es importante mencionar que la administración cumplió con el procedimiento legal; ya que no era necesario invocar alguna causal específica, ni agotar ningún otro procedimiento que no fuera la notificación de la resolución recurrida, y brindarle el derecho a defensa del demandante; puesto que, el cargo ocupaba el demandante era de libre nombramiento y remoción, además de concedérsele los recursos legales requeridos.” (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste a la razón la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Autoridad Marítima de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en que la desvinculación del demandante 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 el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto¹ **que el derecho a la estabilidad del servidor público 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 se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

¹ Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado “LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

“Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

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.” (El resaltado es nuestro).

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo **distinto** al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, **no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.**

En consecuencia, como quiera que **Erasmus Rodríguez Mariota era un funcionario que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo del demandante se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos demandados, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el hoy demandante **no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo,** derecho inherente de los servidores públicos de carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 31 de agosto de 2018, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que

constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad**, según la conveniencia y la oportunidad.” (El resaltado es nuestro).

Por otro lado, y contrario a lo señalado por la apoderada especial del demandante, 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 sus actos confirmatorios, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **Erasmus Rodríguez Mariota** del cargo que ocupaba en la Autoridad Marítima de Panamá, 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, observándose 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 (Cfr. fojas 14 - 21 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que al accionante se le **respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en 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 una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, una vez decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 14 - 21 del expediente judicial).

Por último, consideramos hacer especial énfasis en que, si bien el actor aduce estar amparado por una serie de protecciones derivadas de cargo que ocupaba dentro de la entidad demandada, debemos indicar que, dentro de las normas infringidas, el mismo no hizo mención de ninguna norma que le brindara la estabilidad a la que hace alusión en su libelo de demanda.

En ese contexto, aún y cuando, hipotéticamente, el mismo lograra acreditar estar protegido por alguna norma que brindara ese tipo de protección, el mismo no la adujo entre las disposiciones infringidas; motivo por el cual, resultaría jurídicamente improcedente obtener un pronunciamiento en relación a una norma que su momento no fue aducida como vulnerada.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 583-2020 de 26 de octubre 2020**, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, ni sus actos confirmatorios, en consecuencia, que se nieguen las pretensiones de la recurrente.

IV. Pruebas.

A. Se objetan las pruebas que van del numeral 4 al 14 del apartado de pruebas contenido en la demanda, toda vez que **todos** los medios de convicción a los que ahí se hacen

referencia, fueron aportados en copia simple, lo cual infringe el artículo 833 del Código Judicial.

B. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia debidamente autenticada del expediente de personal de la accionante, cuyo original reposa en la Contraloría General de la República.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro,
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 176882021