

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 725

Panamá, 8 de julio de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Yoelyn Rangel de Carpintero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario**; su acto confirmatorio, la supuesta negativa tacita del recurso de apelación presentado; 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 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 consta; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Tercero: No consta; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto; por tanto, se niega (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

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

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

Décimo cuarto: No consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora estima el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes normas:

A. El artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, según fue modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establece que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera pública, gozarán de estabilidad laboral en el cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista en la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial);

B. El numeral 2 del 16 de la ley 51 de 29 de septiembre de 2010, que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, el cual establece entre las funciones del Administrador General de la referida institución la de nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y

remover al personal subalterno, de conformidad con lo que establezca la Ley y el reglamento interno de la entidad (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

C. El numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo, el cual declara que le corresponde al Presidente de la República como autoridad suprema administrativa: remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial);

D. Los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los cuales establecen que los términos utilizados en esa Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del glosario; los casos en los que los servidores públicos quedarán retirados de la Administración Pública; la formulación de cargos y la investigación de los hechos previo a la destitución; las recomendaciones que se presentarán a la autoridad competente para tomar la decisión (Cfr. fojas 14 a 17 del expediente judicial);

E. Los artículo 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, los cuales se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo; y los actos que deberán ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho, entre éstos, los que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial); y

F. El artículo 90 y el literal “d” del artículo 101 del Reglamento Interno de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, los que, en su orden disponen que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones, al igual que las conductas que admiten destitución directa; y a la definición de destitución como la desvinculación permanente del servidor público que aplica la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario por los motivos ya descritos (Cfr. fojas 18 y 19 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, Resolución Administrativa 033-AG-

OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario**, mediante el cual se destituyó a **Yoelyn Rangel de Carpintero** del cargo de Secretaria 1, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 58 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración y confirmado mediante la Resolución Administrativa 48-AG-OIRH-2015 de 26 de marzo de 2015, expedida por el Administrador General (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente judicial).

Con posterioridad, **Yoelin Rangel de Carpintero** promovió un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la entidad demandada.

El 18 de junio de 2015, el Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario emitió la Resolución 89-AG-2015, por cuyo conducto, **negó** el recurso de apelación interpuesto por Rangel de Carpintero y mantuvo en todas sus partes lo decidido en la Resolución 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015; sin embargo, el 1 de julio de ese mismo año, dicho funcionario dictó la Resolución AG-99-2015, por medio de la cual dejó sin efecto la citada Resolución 90-AG-2015, a fin que la Junta Directiva de la entidad demandada procediera a resolver el recurso de apelación (Cfr. fs. 65 del expediente judicial).

Sin embargo, alegando la configuración del silencio administrativo, la actora ha acudido a la Sala Tercera el 6 agosto de 2015, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, emitida por la **Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario**, por medio de la cual se le destituyó y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Al fundamentar tales pretensiones, el apoderado judicial de la actora aduce la infracción del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, relativo a la facultad del Presidente de la República de remover a los empleados de su elección; no obstante, este

Despacho es del criterio que dicha norma no es aplicable al presente proceso; ya que la destitución de la ahora demandante no fue adoptada por esa autoridad administrativa, sino por el Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, en ejercicio de la función que le atribuye el numeral 2 del artículo 16 de la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010, que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, de remover al personal; razón por la cual solicitamos que los argumentos expuestos, en relación con aquella disposición, sean desestimados por el Tribunal.

Por otra parte, se advierte que al sustentar el concepto de la violación del resto de las normas que aduce infringidas, el apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado se expidió sin causal alguna, pues, su representada poseía más de dos (2) años de antigüedad en el ejercicio de su cargo y que no reúne las condiciones para ser considerado como funcionario de libre nombramiento y remoción, adicional a que **Rangel de Carpintero**, no incurrió en una causal que ameritara su remoción; no se le formularon cargos; y que no fue amonestada ni sancionada de manera previa. También, aduce que se le despidió sin tener un fundamento legal o reglamentario para ello (Cfr. fojas 11 a 19 del expediente judicial).

Como quiera que estos cargos de infracción están estrechamente relacionados, pasamos a contestar los mismos en forma conjunta, según a continuación se expone.

De las constancias procesales, se advierte que la actora fue nombrada en la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario en el cargo de Secretaria 1, **la cual según se expone en el acto acusado era una posición de libre nombramiento y remoción**, al tenor de lo establecido en el artículo 2 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Igualmente, en el informe explicativo de conducta la entidad demandada manifiesta que en el expediente de personal de la recurrente no constan sanciones disciplinarias o faltas al Reglamento Interno por parte de la misma (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con claridad que el Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario resolvió remover de su cargo **Yoelyn Rangel de Carpintero**, del cargo de Secretaria 1, que ocupaba en esta entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 2 del artículo 16 de la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010, por medio de la cual se crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, para “*Nombrar, trasladar, ascender, suspender y remover el personal subalterno...*”; ya que la ahora demandante no ingresó a la institución por vía de concurso de mérito u oposición, lo que la ubica en la condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción; por esta razón, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

Lo antes expuesto, permite concluir que para proceder con la remoción de la ex servidora pública era necesario notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Rangel de Carpintero** deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole al accionante hacer uso de todos sus derechos que le corresponden por ley.

Dentro de este contexto, debemos observar que a la demandante no le eran aplicables las normas que dicen vulneradas, y que están relacionadas con el procedimiento disciplinario contenido en el Texto Único de la Ley 9 de 1994; por consiguiente, se dio el estricto cumplimiento de las garantías procesales establecidas en la Ley 38 de 2000, donde **Yoelyn Rangel de Carpintero**, haciendo uso de su defensa ante la autoridad, interpuso los recursos correspondientes.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las

partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia** y;
3. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**” (Lo resaltado es nuestro).

En relación con lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso en estudio **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en la Resolución Administrativa 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, objeto de reparo, de manera clara, se establece **que la actora era una funcionaria de libre nombramiento y remoción; además, se precisó que la medida de destitución obedecía a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de manera tal que dicho acto no fue producto de la imposición de una sanción sino de la facultad discrecional que la ley le otorga al Administrador General, se le reconocieron a la recurrente las prestaciones de ley, se le puso de manifiesto la posibilidad de impugnar de dicho acto, y se plasmó el fundamento de derecho utilizado.**

En este contexto, esta Procuraduría observa que la finalidad de la acción en estudio, es que se le pague a **Rangel de Carpintero** los salarios dejados de percibir; sin embargo, esta solicitud no resulta posible, puesto que la Ley 127 de 2013; no contempla la remuneración antes señalada; y ese Tribunal ha reiterado en numerosas ocasiones que el

pago de los salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, sólo es viable jurídicamente cuando la propia ley lo disponga.

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en el Auto de 16 de diciembre de 2004, señaló lo siguiente:

“...en vista de que en la Resolución 35495-04-JD de 3 de enero de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social no se pronunció en torno a la solicitud de los salarios dejados de percibir por el señor..., desde la fecha de destitución hasta la fecha efectiva de su reintegro, es preciso que la Sala resuelva lo atinente a la viabilidad de esta petición.

En diversas ocasiones la Sala Tercera ha sostenido que de no existir una ley especial que regule lo referente al pago de los salarios caídos, no será posible reclamar los mismos, así quedó establecido en la sentencia de 30 de junio de 1994, que citamos a continuación para mayor ilustración:

‘La Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 297 de la Constitución Nacional, 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 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.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva el principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de salarios caídos a funcionarios municipales destituidos y luego reintegrados a sus cargos, la Alcaldía de Panamá (ente que solicitó el pronunciamiento) no está obligada al pago de salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance ha solicitado.’

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita el actor.

...” (Lo destacado es nuestro).

Finalmente, se advierte que la recurrente también pretende que la Sala declare que en su caso ha operado la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que afirma incurrió la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de apelación que presentó en contra de la Resolución Administrativa 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015, acusada de ilegal; por lo que luego de transcurridos dos meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar en el Tribunal la demanda contencioso administrativa en estudio.

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional de la Sala, no afecta la decisión adoptada por la entidad, en el sentido de desvincular a la hoy actora del cargo que ocupa en la entidad demandada, de conformidad con la normativa aplicable

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 033-AG-OIRH-2015 de 13 de marzo de 2015**, dictada por el Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante..

IV. Pruebas.

1. Pruebas que se objetan.

4.1 Se objetan los documentos consultables a fojas 22, 24, 27 y 28 del expediente judicial, por constituir copias de documentos públicos que no han sido autenticados por la autoridad encargada de la custodia de sus originales, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su

forma original o mediante copias debidamente autenticadas por el funcionario custodio de las misma;

4.2 Se objeta el documento visible en las fojas 23 del expediente judicial, pues consiste en la copia de un documentos privado que no reúnen los requisitos de autenticidad establecidos por el artículo 857 del Código Judicial;

4.3 Igualmente, objetamos los documentos visibles a fojas 25, 26, 29, 30, 31, 32, y 34 del expediente judicial, consistentes en documentos privados que, a pesar de tener sellos de recibido de la entidad demandada, no cumplen con los requisitos de autenticidad establecidos en el artículo 856 del Código Judicial.

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

V. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada

Giovanni E. Ruiz Obaldía
Secretario General, Encargado.

Expediente 547-15

