

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 801

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de julio de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Herrera Pinzón & Asociados, actuando en nombre y representación de **Gustavo Abdiel Aguilar Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 066-2018 de 26 de julio de 2018, **emitida por la Universidad Marítima Internacional de Panamá**, y para 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 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: 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.

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 es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 16 de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, “que instituye la Carrera Administrativa Universitaria en las universidades oficiales, con exclusión de la universidad de Panamá”, el cual dispone que “Los servidores públicos de Carrera Administrativa Universitaria que accedan a los cargos mediante el cumplimiento de las exigencias establecidas en la presente Ley tienen estabilidad laboral en virtud de lo cual, no podrán ser trasladados, suspendidos ni destituidos, sino de acuerdo con el procedimiento y las causales establecidas en la ley” (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

B. El artículo 306 del reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ratificado por la Resolución 004-12 de 10 de septiembre de 2012, mismo que dispone que “cuando un funcionario comete una falta administrativa, el Jefe de la Unidad, le informará por escrito entregándole copia del expediente y remitirá el caso, con su debida sustentación, a la comisión Disciplinaria de Recursos Humanos, quienes investigarán de oficio y recomendarán la sanción que debe aplicarse, por parte de la autoridad competente después de cumplir con el debido proceso” (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

C. Los siguientes artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:

C.1. El artículo 34, normativa que consagra los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 13-18 del expediente judicial).

C.2. El artículo 52, numeral 4, referente a una de las causales a través de la cual se incurre en vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

C.3. El artículo 155, numeral 1, que señala que los actos administrativos que afecten derechos subjetivos deben ser debidamente motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho en los que se basó (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

C.4. El artículo 146, alusivo a la motivación del acto administrativo (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la entidad demandada.

A. Breves Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 066-2018 de 26 de julio de 2018, emitida por el Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), mediante el cual se resolvió remover al señor **Gustavo A. Aguilar M.**, del cargo que ocupaba de Coordinador de Planes y Programas en la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP) (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que, transcurrido dos meses posterior a su presentación, no fue decidido por el Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), razón por la cual 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 acusada; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), junto con el pago de los salarios y demás emolumentos que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 1-31, 34-50 y 96 del expediente judicial).

B. Sobre la legalidad del acto acusado y su acto confirmatorio.

El actor, al sustentar su demanda, considera ilegal el acto demandado, alegando básicamente la supuesta violación al debido proceso, invocando las siguientes razones:

- Prescendencia de las etapas procesales que, a su juicio, debieron ser precedidas a la remoción del puesto, en virtud que el funcionario en cuestión no era de libre nombramiento y remoción, sino que formaba parte de la Carrera Administrativa de la Universidad Marítima de Panamá (Cfr. fojas 13- 19 del expediente judicial).
- El acto administrativo demandado carece de debida motivación (Cfr. fojas 20-24 del expediente judicial).

Frente a lo señalado por el accionante, este Despacho se ve obligado a oponerse a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia. Señalamos lo anterior, debido a que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede fácilmente concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, por las razones que pasamos a explicar de manera conjunta.

Así las cosas, como quiera que la presente demanda versa sobre: 1) la supuesta violación al debido proceso legal por la supuesta prescendencia de las etapas procesales que, a juicio del demandante, debieron ser precedidas a su despido por formar parte de

la Carrera Administrativa de la Universidad Marítima de Panamá, y; 2) la presunta falta de motivación del acto acusado; consideramos oportuno iniciar nuestro análisis, realizando sucinta anotación sobre el importante principio del debido proceso.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 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 ley recién aludida 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...” (El resaltado es nuestro).

Para el ex-magistrado Arturo Hoyos¹, *“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, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a*

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.

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

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que en caso objeto de la presente demanda, **la autoridad que profirió la sanción disciplinaria se encontraba facultada para hacerlo, que cumplió todos los trámites y formalidades previas a emitir el acto administrativo y que, además, motivó en debida forma el acto administrativo demandado.**

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 efectivamente el señor **Gustavo Aguilar Miranda** se encontraba debidamente acreditado en la Carrera Administrativa de la Universidad Marítima de Panamá³ (Cfr. fojas 74 y 75 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, si bien al actor le fue reconocido el derecho a la estabilidad en su cargo, en atención a lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley 62 de 20

³ Ingreso a ella a través de la Resolución de Rectoría UMIP-R-038-2014 de 23 de julio de 2014, proferida por el Rector de la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

de agosto de 2008, no menos cierto es que dicho privilegio no constituye una protección que traiga como consecuencia la inamovilidad del funcionario aún y cuando se le comprueben hechos u omisiones que traigan como consecuencia la cesación de la relación laboral.

En el caso particular del demandante, **según consta en el informe de conducta emitido por la autoridad acusada, desde el día 16 de enero de 2017, la Universidad Marítima Internacional de Panamá, le concedió al señor Gustavo Aguilar una Licencia sin sueldo por el término de ciento ochenta y un (181) días, que posteriormente fue prorrogada dos (2) veces por períodos similares, venciendo el término de la última licencia concedida el día 17 de julio de 2008** (Cfr. foja 102 del expediente judicial).

Sobre el tema de las licencias, el artículo 105 de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008 (misma ley mediante la cual se fundamentó el ingreso del accionante a la Carrera Administrativa de la Universidad Marítima de Panamá), señala:

“Artículo 105. El servidor público universitario debe reincorporarse al ejercicio de sus funciones el día hábil posterior al vencimiento de la licencia.”

Por su parte, el artículo 264 del reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ratificado por la Resolución 004-12 de 10 de septiembre de 2012, al respecto, dispone:

“Artículo 264. El personal que al terminar su período de licencia no se reintegre a su puesto de trabajo y no comunique en los próximos cinco (5) días hábiles un motivo justificable por su ausencia, **se destituirá por abandono del cargo**” (El resaltado es nuestro).

Sin embargo, consta en la Resolución Administrativa 066-2018, hoy impugnada, que a la fecha de su emisión, es decir, el día 26 de julio de 2018 (más de 5 días hábiles posteriores a la fecha en que había vencido el período de su licencia), el señor Gustavo Aguilar Miranda, no se había incorporado al puesto de

trabajo, lo que constituye una violación flagrante a la normativa recién aludida y configura, sin lugar a dudas, el abandono del cargo (Cfr. Foja 33 del expediente judicial).

De igual forma, queda consignado en el informe de conducta la ausencia injustificada del actor, cuando en el mismo se indica:

“6. Que el señor Gustavo Aguilar tenía la obligación de reintegrarse a su puesto de trabajo en la Universidad Marítima Internacional de Panamá al término de la licencia sin sueldo otorgada, es decir, el día 19 de julio de 2018, en vista que el 18 de julio no fue laborable en la UMIP, debido a festividades internas. El señor Gustavo Aguilar no se presentó en la oficina de Recursos Humanos para realizar el debido procedimiento de reintegro, procedimiento que no era de su desconocimiento ya que por mucho tiempo desempeñó el cargo de Jefe de Calidad de la UMIP.” (Cfr. foja 104 del expediente judicial).

Observamos, que en la demanda el actor intenta justificar su inexcusable error de ausentarse del puesto de trabajo una vez vencida la licencia e incurrir en abandono del cargo, argumentando que antes que la referida licencia concluyera, solicitó su prórroga, no siendo ésta concedida⁴, por lo que presentó un recurso de reconsideración y como quiera que el recurso no le había sido contestado, no se encontraba en la obligación de volver a su puesto de trabajo, hasta tanto el mismo fuera resuelto (Cfr. fojas 7, 8 y 9 del expediente judicial).

Es a todas luces evidente que la justificación esgrimida por el actor en su demanda carece de sustento jurídico válido, puesto que, tal como quedó de manifiesto en las leyes antes traídas a colación, **el reintegro de un funcionario a su puesto de trabajo luego haber vencido una licencia otorgada a su favor, no depende de la emisión o no de una resolución que le ordene tal reincorporación**, contrario a ello, tenemos que **la normativa invocada claramente consigna la obligación al beneficiario de la licencia, de volver a su puesto de trabajo al día siguiente de la**

⁴ Señala además que el mecanismo utilizado para comunicarle de la no concesión de la prórroga (correo electrónico), no fue el adecuado.

fecha de culminación, siendo el vencimiento de la licencia el único requisito exigido para la reincorporación del funcionario.

Es por ello que, al no haberse reincorporado a su puesto de trabajo en los términos dispuestos, tanto en el artículo 105 de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, como en el artículo 264 del reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ratificado por la Resolución 004-12 de 10 de septiembre de 2012, sin haber presentado motivo justificable por su ausencia, tal como lo dispone la última normativa, claramente el demandante incurrió en abandono del cargo, por haberse ausentado injustificadamente más de cinco (5) días hábiles una vez había vencido su licencia. Esto, conforme a lo preceptuado en el propio artículo 264 de la referida Resolución de Junta Directiva, que establece la prohibición expresa a los servidores públicos de ausentarse injustificadamente más de cinco (5) días hábiles posteriores al vencimiento de la licencia otorgada a su favor.

Sobre este punto, este Despacho estima pertinente recalcar 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...**, 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).

Tal y como se desprende de la sentencia traída a colación, la garantía de motivación del acto administrativo forma parte del debido proceso administrativo, y se erige como un mecanismo de protección jurídica del administrado frente a los actos administrativos que son obligatorios y se ejecutan de oficio por la autoridad que los expide. Así, el particular, a través del conocimiento de la causa que originó que la decisión que lo afecta y de sus fundamentos de derecho, tiene la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, y eventualmente, el juzgador administrativo podrá establecer si los motivos que expresa la administración fueron reales y ciertos, y si la autoridad que expidió el acto se ajustó a derecho.

Sobre el tema en cuestión, el autor Ramón Parada manifestó⁵ que *“un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley”*.

Es por ello que, si confrontamos lo señalado, tanto en la sentencia citada como en la doctrina invocada, con el contenido de la resolución impugnada, se hace palpable que esta última cumplió a cabalidad la garantía de motivación que deben poseer los actos administrativos, puesto que, por una parte, indicó los motivos de hecho y de Derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituir al hoy demandante, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario; y por la otra, realizó una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para proceder con dicha destitución.

Por su parte, resulta oportuno anotar que la figura de abandono ha sido definida de forma general por el autor Guillermo Cabanellas de Torres⁶, de la forma siguiente:

⁵ En su obra Derecho Administrativo I: Parte General (17 a. Ed.). Madrid/Barcelona (España): Editorial Marcial Pons.

⁶ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, en el Diccionario Jurídico Elemental, en su decimosexta edición del año 2003, bajo el Editorial Heliasta S.R. L., Buenos Aires, Argentina

“Dejación o desprendimiento que el dueño hace de las cosas que le pertenecen, desnudándose de todas las facultades sobre ellas, con voluntad de perder cuantas atribuciones le competieran. / Antítesis de la ocupación. / En general significa la renuncia de un derecho o el incumplimiento de un deber. / También, la dejación de nuestras cosas, por un acto voluntario o por disposición de la ley. / Desistimiento o renuncia de una acción entablada en justicia. / Descuido o negligencia. / Desaseo, suciedad...

...

DE SERVICIO. El abandono del trabajo de un destino, servicio o función puede, en ocasiones, redundar en perjuicio de la cosa pública o de intereses generales. Las sanciones tienen carácter administrativo cuando un funcionario abandona un cargo sin estar debidamente autorizados. Capital importancia reviste en esta materia que las tareas abandonadas constituyan funciones públicas o actividades privadas.

...

DEL TRABAJO. Incurre en abandono del trabajo el empleado u obrero que no concurra a prestar sus servicios, que lo hace con retraso reiterado o que deja sus tareas antes de tiempo sin debida autorización. (V. **ABANDONO DEL SERVICIO, PREAVISO.**)” (El resaltado es nuestro).

De todo lo anterior, se desprende que el demandante incurrió en la falta administrativa de abandono del puesto de trabajo, al no prestar los servicios para los cuales fue nombrado, ausentándose injustificadamente por un término de cinco (5) días hábiles consecutivos o más, lo que resulta en perjuicio de la cosa pública o de intereses generales, motivo por el cual profirió la Resolución Administrativa 066-2018 del 26 de julio de 2018, hoy impugnada (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

Cabe destacar por otra parte que, tal como se aprecia en la precitada **resolución**, **la misma se encuentra debidamente motivada, pues indicó claramente las razones por las cuales se removió al señor Gustavo Aguilar Miranda del cargo que ocupaba en la Universidad Marítima Internacional de Panamá y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión. Adicionalmente, tenemos que la resolución le fue notificada al hoy demandante conforme al mecanismo dispuesto en la ley. Así mismo, resaltamos que el actor 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, éste tuvo la oportunidad de presentar un recurso de reconsideración en su**

contra, mismo que le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1-50 del expediente judicial).

Pese a que ha quedado demostrado, queremos anotar que el señor **Gustavo Aguilar Miranda** no fue removido de su cargo desconociéndose el fuero de estabilidad laboral que alega tener, ya que su desvinculación del cargo se dio por abandono del cargo, cuya sanción, tal como lo prevé el artículo 264 del reglamento que desarrolla la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, ratificado por la Resolución 004-12 de 10 de septiembre de 2012, es la separación definitiva del cargo.

Bajo ese contexto, debemos reiterar lo anotado por nosotros en primeras líneas, en el sentido que el fuero de la estabilidad laboral que intenta hacer valer el demandante, no resulta ilimitado, ya que al incurrir en la falta administrativa consistente en el abandono del puesto de trabajo debidamente comprobado, esta situación acarrea la pérdida de dicho fuero.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta merito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 066-2018 de 26 de julio de 2018, emitida por la Universidad Marítima Internacional de Panamá**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

4.1. Se objetan los documentos visibles a fojas 70-72 y 74-75 del expediente judicial por tratarse de documentos públicos que fueron aportados al proceso en fotocopia simple; es decir, que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial.

En un proceso similar al que se analiza, ese Tribunal, mediante el Auto de 8 de abril de 2015, indicó:

“A este respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en el artículo ..., en concordancia con el **artículo 833 del Código Judicial**, que a la letra dicen:

‘Artículo ...’

‘**Artículo 833.** Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser **autenticadas por el funcionario encargado de la custodia del original**, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.’

De esto se colige que los documentos deben aportarse al proceso en originales o en copias, y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario encargado de la custodia del original.

...” (Lo destacado es nuestro).

4.2. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este 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


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General