

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 464**

**Panamá, 13 de julio de 2015**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, en representación de **Yeni Esther Carvajal Murillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa 473 de 21 de noviembre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas, el 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 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 consta; por tanto, se niega

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14 y 15 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

**Noveno:** No es cierto como viene expuesto; 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 16 y 17 del expediente judicial).

**Décimo Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La parte actora manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** 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. foja 8 del expediente judicial);

**B.** El ordinal 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Aduana y se dictan disposiciones al régimen aduanero, entre ellas las funciones del Director General, como los son: Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones de conformidad con las normas que regulen la materia (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 2, 126, 156 y 157 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los cuales establecen 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 10-12 del expediente judicial); y

**D.** El artículo 34, el numeral 1 del artículo 155 y el numeral 4 del artículo 155, que en realidad es el numeral 4 del artículo 52, de la Ley 38 de 2000, los cuales señalan las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia; la motivación, con referencia y los hechos y fundamentos de derecho que afecten derechos subjetivos; y el artículo 52 (numeral 4) que se refiere al vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos que se dictan con

prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso legal (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa 473 de 21 de noviembre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante el cual se destituyó a **Yeni Esther Carvajal Murillo** del cargo de Inspector I que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración y confirmado mediante la Resolución Administrativa 514 de 26 de noviembre de 2014, expedida por el Director General. Dicha resolución le fue notificada a la actora el 8 de enero de 2015, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **Yeni Esther Carvajal Murillo** ha acudido a la Sala para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto de que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa 473 de 21 de noviembre de 2014, por medio del cual se le destituyó y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que le 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 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado se expidió sin causal alguna, pues, su representada poseía más de seis (6) años de antigüedad en el ejercicio de su cargo y que no reúne las condiciones para ser considerada como funcionaria de libre nombramiento y remoción, adicional a que **Yeni Esther Carvajal Murillo**, 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 3 a 13 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:

Según consta en autos, el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, removió a **Yeni Esther Carvajal Murillo**, del cargo de Inspector I, que ocupaba en esta entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, para destituir a los funcionarios subalternos de la institución; ya que la ahora demandante no ingresó a la institución por vía del 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 desvincularla de la posición en la que servía en esa entidad.(Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial)

Lo antes expuesto, permite concluir que para proceder con la remoción de la ex servidora pública no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar ningún procedimiento interno, que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Carvajal Murillo** 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 a la accionante hacer uso de todos sus derechos que le corresponden por ley.

Dentro de este contexto, debemos observar que, a la servidora pública, no le eran aplicables las normas que dicen vulneradas, y que están relacionadas con el procedimiento disciplinario contenido en la Ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa, y la Ley 43 de 2009 que la modifica y adiciona; por consiguiente, se dio el estricto cumplimiento de las garantías procesales establecidas en la Ley 38 de 2000, donde **Carvajal Murillo**, haciendo uso de su defensa ante la autoridad, interpuso los recursos correspondientes. (Cfr. fojas 3-17 del expediente judicial)

En cuanto al reclamo que hace la actora, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yeni Esther Carvajal Murillo**, sería necesario que el mismo 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 21 de marzo de 2011, que en su parte pertinente dice así:

“Ante ésta Sala, se somete al estudio de legalidad del Resuelto No.306 de 4 de septiembre de 2009, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS, por medio del cual se destituye a la señora ..., del cargo de Inspector de Aduanas I que ostentaba en dicha institución gubernamental.

Luego de analizadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se fundamentan, la Sala estima que no se han configurado las mismas en los términos alegados, lo que procede a explicar previa las siguientes consideraciones.

La Ley No.9 de 20 de julio de 1994, es aquella por medio de la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; en términos más completos, es aquella que desarrolla los Capítulos 1o, 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la república de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores público, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

La Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 2, cual son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar cuales funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa, cuales se regirán por otras carreras contenidas en leyes especiales y finalmente cuales no están amparados bajo las prerrogativas de la norma en comento.

A groso modo este artículo señala que los servidores públicos se clasifican en:

A. de Carrera

- Carrera Judicial
- Carrera Docente
- Carrera Diplomática
- Carrera Sanitaria

· Carrera Policial

B.- de Carrera Administrativa

C.- que no son de Carrera.

- De Elección Popular
- De Libre Nombramiento y Remoción
- De Nombramiento Regulado por la Constitución
- De Selección
- En Periodo de Prueba
- En Funciones
- Eventuales

Se entiende entonces y resulta de gran importancia señalar, que el funcionario de carrera administrativa es el principal sujeto de las normas de la Ley No. 9 de 1994.

**Podemos apuntar entonces que, quien no ostenta un cargo de carrera (ya sea administrativa o cualquier otra especial), por obvias razones, debe formar parte de alguna de las sub clasificaciones de aquellos funcionarios públicos que no son de carrera.**

**Siendo así, podemos concluir que la señora ... era efectivamente, al momento de su destitución, una funcionaria de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia, coincidimos con el planteamiento esgrimido por la Procuraduría de la Administración, respecto a que mal podrían aplicarse las normas de la Ley 9 de 1994 que estima han sido violadas, si la misma no pertenece a la Carrera Administrativa.**

**Ésta Sala ha sido sistemática al señalar que los funcionarios públicos que no estén amparados por una Ley especial o por un régimen de carrera administrativa, están sujetos al principio de libre nombramiento y remoción de sus cargos.” (El resaltado es nuestro).**

En virtud del citado principio, reiteramos que las acciones de remoción o destitución son potestad discrecional de la respectiva autoridad nominadora, es decir, de aquella que tiene la competencia para nombrar o proveer el cargo.

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente referirnos al informe de conducta, el cual la Autoridad Nacional de Aduanas, sustenta sus declaraciones de la siguiente manera: *“Vale la pena destacar que el artículo 794 del Código Administrativo establece que la determinación del periodo de duración de un empleo no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley. Al no haber incorporado prueba alguna que demuestre que el servidor afectado por la medida, se encuentra protegido por*

*una Ley Especial o que pertenezca a carrera administrativa y/o carrera aduanera, que le garantice estabilidad el cargo, está sometida a libre nombramiento y remoción por la Autoridad Nominadora”*  
(Cfr. foja 22 del expediente judicial)

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución Administrativa 473 de 21 de noviembre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental, la copia debidamente autenticada del expediente de personal de la demandante, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 133-15