

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 906

Panamá, 19 de agosto de 2010

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El licenciado Rafael Benavides, en representación de **José Loaiza**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el resuelto 074 de 11 de febrero de 2010 y su acto confirmatorio, ambos emitidos por la directora general de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto; por tanto, se niega.

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

**Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

**II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.**

Sostiene la parte actora que los actos administrativos impugnados han violado el artículo 170 de la 38 de 31 de

julio de 2000 y el 22 del decreto ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009.

Los respectivos conceptos de la infracción pueden consultarse de fojas 3 a 5 del expediente judicial.

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.**

La demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada a través de apoderado judicial por José Loaiza, persigue que esa Sala ordene su reintegro al cargo que ocupaba al momento de su destitución en la Autoridad Nacional de Aduana, previa declaratoria de nulidad, por ilegalidad, del resuelto 074 de 11 de febrero de 2010 y de su acto confirmatorio, la resolución 111 de 3 de marzo de 2010 y, además, se haga efectivo el pago de los salarios dejados de percibir desde el 19 de febrero de 2010 hasta la fecha de su restitución. (Cf. foja 3 del expediente judicial)

Mediante el resuelto 074 de 11 de febrero de 2010, la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas resolvió destituir del cargo de almacenista II que ocupaba el demandante en dicha institución pública, en uso de la facultad discrecional de esa autoridad, de nombrar y remover libremente al personal que labora en la misma.

La decisión anterior fue impugnada por el accionante mediante el respectivo recurso de reconsideración, el cual fue decidido por medio del resuelto 111 de 3 de marzo de 2010, por el cual la directora general de la mencionada entidad pública resolvió mantener la decisión anterior,

contenida en el resuelto 74 de 11 de febrero de 2010. (Cf. fojas 7 y 8 del expediente judicial)

En opinión del apoderado judicial del accionante, el resuelto impugnado violó el artículo 170 de la ley 38 de 2000, según el cual, propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, el recurso de reconsideración, se concederá en efecto suspensivo, lo cual no fue cumplido por la entidad pública demandada, ya que una vez notificado su poderdante del despido, no se suspendió el acto de destitución, en virtud de la interposición del mencionado recurso.

Por otra parte, en el hecho cuarto del libelo de demanda, el apoderado judicial del demandante afirma que éste adquirió su status de servidor aduanero producto del tiempo; ya que es funcionario de carrera, por lo que el acto administrativo demandado viola el artículo 22 del decreto ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009.

A juicio de este Despacho, no le asiste razón al demandante, por las siguientes consideraciones.

Con respecto a la violación del artículo 170 de la ley 38 de 2000, por no haberse suspendido la orden de destitución del demandante en virtud del recurso de reconsideración en contra del acto administrativo que ordenó el mismo, esa Sala, en sentencia del 30 de enero de 2003, manifestó:

“...

Por otra parte, la Sala debe expresar que no comparte los razonamientos empleados por el apoderado de la demandante para sustentar su petición, pues, si bien es cierto que el artículo

170 de la ley 38 de 2000 establece que el recurso de reconsideración debe concederse en efecto suspensivo, también es cierto que este efecto suspensivo se limita al período en que se surte la reconsideración o la apelación, según sea el caso. Así lo señala claramente el numeral 43 del artículo 201 de la citada excerta legal, en el que se define el "efecto suspensivo" de los recursos de reconsideración y apelación, como aquel 'según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada mientras se surte la reconsideración o la segunda instancia'.

Consecuentemente, se debe afirmar que el Resuelto impugnado quedó en firme y por tanto, surtiendo todos sus efectos, al ser confirmado por la Resolución No. 62 de 8 de octubre de 2002, mediante la cual se agotó la vía gubernativa.

..."

En lo que atañe a la afirmación de que el accionante tenía la condición de servidor público de carrera, como se desprende del hecho cuarto de la demanda, no se especifica a cuál carrera pertenece, limitándose únicamente a afirmar que es funcionario de carrera y servidor aduanero producto del tiempo, sin demostrar mediante prueba fehaciente, cómo adquirió tal condición.

De conformidad con el artículo 155 del decreto ley 1 de 13 de febrero de 2008, el ingreso a la Carrera del Servicio Aduanero estaría condicionado al procedimiento de selección establecido por el reglamento que al efecto se dictara.

El citado reglamento fue aprobado mediante el decreto ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009, el cual en su artículo Transitorio 1 dispuso que los funcionarios que a la fecha de su entrada en vigencia cumplieran con los requisitos

académicos establecidos en el Manual de Clasificación de Cargos, pasarían a formar parte de la Carrera Aduanera y, en el caso de que los mismos gozaran de los beneficios de la Carrera Administrativa, podían elegir a cuál de ellas acogerse.

En el informe de conducta presentado a esa Sala por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas, visible de fojas 14 a 17 del expediente judicial, ella señala que la ley 9 de 1994, que instituyó la carrera administrativa, citamos: "... es clara al señalar los mecanismo de selección o concurso de méritos de los funcionarios públicos, por consiguiente, el señor JOSÉ ANTONIO LOAIZA F., al momento de su destitución no estaba amparado por las prerrogativas de estabilidad de los servidores públicos..." y que de acuerdo a la supuesta acreditación del mismo como servidor público del servicio aduanero, "... es preciso señalar que Ley 43 de 30 de julio de 2009, dejó sin efecto retroactivamente las acreditaciones de los funcionarios a la carrera de servicio aduanero, realizados en cumplimiento de los artículos transitorios 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009; es por ello que debemos aclarar que el señor JOSÉ ANTONIO LOAIZA F., es funcionario de libre remoción, por no estar acreditado formalmente dentro de la carrera aduanera y/o carrera administrativa".

Esta Procuraduría comparte lo expresado por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas, ya que es correcta su afirmación en el sentido de la ley 43 de 30 de julio de 2009, dispuso que se dejaban sin efecto las

acreditaciones de los funcionarios a la Carrera de Servicios Aduaneros realizadas en cumplimiento del artículo transitorio 1 y el artículo transitorio 2 del Decreto Ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009; y dicha excerpta legal dispuso también, en su artículo 21, que a partir de su entrada en vigencia, quedaban sin efecto los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados a partir de la aplicación de la ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas, siendo la misma de efectos retroactivos al 2 de julio de 2009.

Según consta en el referido informe de conducta, el último cargo del cual tomó posesión el demandante como servidor público en la Autoridad Nacional de Aduanas, fue el de Almacenista II, posición 1.09.0.2.001.03.07.001, según el resuelto de personal 68 del 2 de abril de 2009; que resultó el cargo del cual fue destituido mediante el resuelto 74 de 11 de febrero de 2010, cuya nulidad se pide en este proceso.

De modo que al no estar amparado por la condición de servidor público de carrera administrativa o de servicio aduanero, es indudable que la situación del demandante, al momento de su destitución, era la de un servidor público de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, su destitución no estaba sujeta a la comisión de una falta específica ni sometida al procedimiento exigido por las leyes que regulan las carreras antes mencionadas, para la destitución de un servidor público que forme parte de cualquiera de ellas, amén de que, si en alguna ocasión, posterior al 1 de julio de 2007, fue acreditado en la condición de servidor público de

carrera administrativa o del servicio aduanero, tal acreditación quedó sin efecto en virtud de lo dispuesto en la ley 43 de 30 de julio de 2009.

Con respecto a la destitución de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, esa Sala, en sentencia del 21 de enero de 2009, señaló:

"...

CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA:

...

A. Estabilidad en los cargos públicos.

La condición de estabilidad en el puesto de trabajo es un derecho consagrado por la ley a los servidores públicos, que comprende que la destitución de un funcionario debe estar precedida de un proceso disciplinario en el cual se compruebe la comisión de una falta cuya sanción de lugar a la destitución del cargo de trabajo.

De no existir prueba que acredite que se trata de un funcionario de carrera, éste se considera de libre nombramiento y remoción, lo que significa que su destitución constituye un acto a discreción de la autoridad nominadora, sin necesidad de motivar la misma en una causal disciplinaria.

Con relación a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, la jurisprudencia de la Sala ha señalado lo siguiente:

1.- Sentencia de 16 de agosto de 2002.

"La condición de ocupar un destino oficial de libre nombramiento y remoción y ostentar la calidad de servidor público en funciones, como el señor Edgardo Reyes, significa que éste carecía de estabilidad laboral, por lo que la disposición de su cargo constituía una facultad inherente de la autoridad nominadora.

En otras palabras, como lo ha expresado constantemente la jurisprudencia de esta Sala, en el caso de servidores que revisten esta categoría en la función pública si los mismos no están amparados por una ley especial que les garantice estabilidad o hayan adquirido el estatus de servidor público de carrera, en este caso de carrera administrativa, que les depare los derechos y obligaciones que implica dicho estatus, el sistema que impera respecto de tales servidores oficiales es el de libre nombramiento y remoción como atribución de la autoridad nominadora.

Ante tal supuesto es de lugar reiterar que no es necesario que se prosiga un sumario disciplinario para aplicar una sanción al funcionario, sino que la disposición del cargo depende de criterios de conveniencia y oportunidad, y no es indispensable proveer el acto que aplica la medida sancionatoria de parte motiva exhaustiva tal cual sugiere la actora en este proceso."

## 2. Resolución de 6 de junio de 2002.

"Cabe señalar que esta Sala ha manifestado en reiteradas ocasiones que las personas que no acrediten haber ingresado al cargo por participación en un concurso de méritos, no se consideran funcionarios de carrera y, por lo tanto, carecen de estabilidad en sus puestos, toda vez, que las posiciones que ocupan se consideran de libre nombramiento y remoción.

En este sentido, la Sala observa que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite que ingresó al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través de un proceso de selección o concurso de méritos. Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de



libre nombramiento y remoción, pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.

...

Por lo expuesto, lo procedente, es, pues, declarar que no es ilegal el acto demandado."

..."

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho es del criterio que no se ha acreditado ni aún de manera indiciaria que el demandante haya ingresado al régimen de carrera administrativa antes del 1 de julio de 2007, y, en lo que atañe a su supuesta acreditación como servidor público de carrera aduanera, que fue instituida por el decreto ley 1 de 2008, es indudable que por mandato expreso de la ley 43 de 2009, la misma quedó sin efecto, por lo que no le asiste razón jurídica al accionante para solicitar que se declare nulo el resuelto 74 de 2010 ni su acto confirmatorio, el resuelto 111 de 2010.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO ES ILEGAL el resuelto 74 de 11 de febrero de 2010, emitido por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se nieguen las demás declaraciones solicitadas en la demanda.

**IV. Pruebas:** Aceptamos las presentadas por la parte actora.

Aducimos el informe de conducta presentado a ese Tribunal por la entidad demandada, visible a fojas 14 a 17 del expediente judicial.

También aducimos como tal, el expediente administrativo en que se llevó, en vía gubernativa, el procedimiento de la destitución del demandante, por lo que solicitamos a la Sala, pida a la Autoridad Nacional de Aduanas que remita copia autenticada del mismo para que forme parte del caudal probatorio en este proceso.

**V. Derecho:** Negamos el invocado por la parte actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 578-10