

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1207

Panamá, 29 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Jaime Andrés Padilla González en representación de **Elizabeth del Carmen Cedeño de Echevers**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el resuelto 386 de 2 de octubre de 2009, emitido por la **directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas**, el acto confirmatorio 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 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. reverso de la foja 1).

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.

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones legales:

A) Los artículos 976, 1107 y 1109 del Código Civil que tratan sobre las obligaciones que surgen de los contratos civiles.

B) El artículo 30 de la ley 43 de 30 de julio de 2009 que reformó la ley 9 de 1994 que desarrolla la Carrera Administrativa.

C) El numeral 15 del artículo 31 del decreto ley 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas.

D) Los artículos 143, 145 y 201 (numeral 31) de la ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el procedimiento administrativo en general.

Los conceptos de infracción de las normas antes mencionadas se encuentran sustentados en las fojas 25 a 31 del expediente judicial.

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, el acto demandado consiste en el resuelto 386 de 2 de octubre de 2009, emitido por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas, a través del cual se destituyó del

cargo a varios funcionarios que laboraban en esa entidad, entre ellos a la hoy demandante, Elizabeth del Carmen Cedeño de Echevers, como administrador I, posición 0976. (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial).

El acto antes descrito fue impugnado con un recurso de reconsideración interpuesto por la afectada, que fue decidido por la misma entidad, a través del resuelto 463 de 16 de noviembre de 2009, el cual mantuvo en todas sus partes la decisión primaria. (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, la demandante concurre ante ese Tribunal a fin de que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo que la destituyó del cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Aduanas, que se ordene su reintegro, y que, producto de ello, se ordene también el pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha de su destitución, además del pago de todos los beneficios por ser funcionaria de la autoridad, entre ellos, las bonificaciones de "sellos" que se le adeudan hasta el momento de su reintegro. (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

El apoderado judicial de la actora alega que a la fecha de su destitución se encontraba en vigencia y efectividad legal, un acuerdo de beca suscrito entre su representada y la Autoridad Nacional de Aduanas desde el 12 de junio de 2009, con una duración de 32 meses, a través del cual dicha autoridad le concedió a la hoy demandante una beca para estudiar la licenciatura en Derecho y

Ciencias Políticas en la Universidad ISAE, cuyo costo la entidad cubriría a partir del cuarto cuatrimestre.

Igualmente manifiesta que, en el mismo acuerdo la autoridad se comprometía a mantener la estabilidad de la becaria en el cargo que desempeñaba durante el tiempo que durara el curso, salvo que la beneficiaria incurriera en alguna causal de separación del cargo.

En ese sentido, alega que la entidad demandada desconoció de manera unilateral el acuerdo de voluntades que se encontraba vigente, toda vez que el mismo era ley entre las partes y una limitante a la discrecionalidad de la dirección de la institución, ya que este acuerdo administrativo, a su juicio, tiene prelación sobre la discrecionalidad conferida en el enunciado del decreto ley 1 de 2008, que creó la Autoridad Nacional de Aduanas.

Sostiene la recurrente que mientras el acuerdo estuviera vigente y la funcionaria se encontrara cumpliendo sus obligaciones la entidad no podía destituir la, pues gozaba de fuero especial conferido en calidad de estímulo laboral. (Cfr. Fojas 22 a 25 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la parte actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto demandado, observamos que las normas que se estiman infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a contestarlos de manera conjunta, advirtiéndole que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la recurrente.

Esta Procuraduría desea destacar que en observancia a lo que establece el artículo 36 de la ley 38 de 2000, la autoridad emitió el acto administrativo demandado en estricto acatamiento de las normas legales y reglamentarias vigentes, toda vez que, el mismo está fundamentado en las atribuciones otorgadas a la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas mediante el decreto ley 1 de 2008; el artículo 794 del Código Administrativo que señala que *la determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley*; y además, en la ley 9 de 1994, que regula todo lo concerniente a los servidores públicos, independientemente si la recurrente haya pertenecido o no a la Carrera de Servicio Aduanero y se le haya desacreditado, o haya sido una funcionaria de libre nombramiento y remoción, por lo que la autoridad nominadora podía destituir la de su cargo, como en efecto lo hizo.

Sumado a lo anterior, destacamos que el artículo 305 de la Constitución Política de la República, instituye las carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos, además el artículo 307 (numeral 3) de la misma excerpta constitucional enuncia quiénes no forman parte de dichas carreras; así también el artículo 1 de la ley 43 de 2009, que modificó el artículo 2 de la ley 9 de 1994, establece las categorías de los servidores públicos que no son de Carrera Administrativa, así: de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por

la Constitución Política, de selección, en período de prueba, y eventuales; por lo que este Despacho colige que la hoy demandante al momento de ser destituida no era una funcionaria de la Carrera de Servicio Aduanero, ni de Carrera Administrativa, de allí que, su destitución se dio en virtud de la potestad que tiene la autoridad nominadora de destituir a aquellos funcionarios que carecen de estabilidad en sus puestos, toda vez que las posiciones que ocupan se consideran de libre nombramiento y remoción; por ello, la medida de destitución resuelta mediante el acto administrativo impugnado, fue adoptada en estricto apego a las disposiciones legales que, según hemos invocado, rigen la materia.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la parte actora centra sus alegaciones principalmente en la existencia de un acuerdo de beca firmado entre su representada y la entidad demandada, a través del cual, ésta, además de beneficiarla con una beca para el estudio de una licenciatura en una universidad privada, se **comprometió a mantenerle la estabilidad laboral** a la becaria tal como se observa en la cláusula sexta del acuerdo y de cuya lectura también se colige que el mismo fue emitido en virtud de lo que establece el decreto ejecutivo 86 de 2008, emitido por el ministerio de Economía y Finanzas, en ese sentido, acotamos lo siguiente:

El artículo 35 de la ley 15 de 22 de mayo de 2007, adicionó el artículo 27-B a la ley 30 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se dictan medidas sobre el contrabando y

la defraudación aduanera, creando así el Fondo Especial Operativo de la Dirección General de Aduanas el cual estará compuesto por el 30% de los dineros, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero retenidos o decomisados por la comisión de delitos aduaneros y entregados a la Dirección General de Aduanas a través de una cuenta en el Banco Nacional de Panamá.

El decreto ejecutivo 86 de 13 de agosto de 2008 del ministerio de Economía y Finanzas reglamentó entre otros, el artículo 27-B adicionado a la ley antes mencionada, y a través del artículo 4 (literal **d**) señala que la Dirección General de Aduanas podrá utilizar los recursos del referido fondo especial operativo en gastos propios de la organización, entre ellos capacitaciones, cursos, reuniones, seminarios y cualquier tipo de actividad académica en beneficio de los funcionarios de la institución.

Adicionalmente, el artículo 5 de la misma norma reglamentaria señala lo siguiente:

"Artículo 5: La Dirección General de Aduanas destinará el 3% de los ingresos provenientes de las multas y los dineros, documentos negociables u otros valores convertibles en dinero, retenidos o decomisados a los sancionados por los delitos aduaneros tipificados(...) **para el establecimiento de un Fondo de Becas**, en beneficio de los funcionarios, para que los mismos puedan realizar estudios escolares, licenciaturas, postgrados, maestrías o doctorados. Este Fondo también podrá utilizarse para el pago de cursos, seminarios, capacitaciones o cualquier tipo de actividades académicas y de formación,

dictados por agentes externos, a favor de funcionarios de la Dirección. Los estudios y las actividades académicas y de formación, patrocinadas por el Fondo para Becas, podrán cursarse en el país o en el extranjero; pero, sin excepción, el funcionario beneficiado se compromete a continuar prestando sus servicios a la Dirección General de Aduanas después de culminados sus estudios y por un período no menor al doble del tiempo por el que fue becado." (El resaltado es nuestro).

De la lectura de las normas legales y reglamentarias antes citadas se desprende fácilmente, que las mismas estipulan el porcentaje y los destinos para los cuales será utilizado el fondo de becas de estudios para funcionarios dentro del Fondo Especial Operativo de la entidad; sin embargo, ninguna de ellas establece que la institución deba comprometerse a garantizar la estabilidad laboral al servidor público beneficiado con una beca de estudios.

En ese sentido, somos de opinión que el acuerdo de beca **no puede** tener prelación sobre lo que establecen al respecto la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos y reglamentos que regulan lo concerniente a la estabilidad de los funcionarios públicos, de allí que dicho acuerdo de beca carece de legitimidad jurídica al pretender exigirle a la autoridad que ignore las disposiciones legales emitidas en relación a la estabilidad de los servidores públicos y a la potestad de la autoridad nominadora, ya que se estaría vulnerando lo que señala el artículo 35 de la ley 38 de 2000, el cual, para mayor claridad, citamos a continuación:

"Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decreto con valor de ley y los reglamentos.
..."

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el resuelto 386 de 2 de octubre de 2009, emitido por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la parte actora.

IV. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada