

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1958

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de diciembre de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1215312024.

El Magíster Daniel Davis Grey, actuando en nombre y representación de **Edwin Eduardo González Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 189 de 9 de julio de 2024, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, y 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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 9 y 99 de la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas; que hacen referencia al concepto de autoridad nominadora, y, a la destitución como medida disciplinaria aplicable al servidor público (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial);

B. El artículo 30 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas; que hace alusión a la Dirección General de la referida entidad (Cfr. fojas 10 a 12 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, la Resolución Administrativa 189 de 9 de julio de 2024, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Edwin Eduardo González Rodríguez**, del cargo que ocupaba como Inspector I, en dicha entidad (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente, recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Administrativa 258 de 9 de agosto de 2024, que mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 20 de agosto de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 16 de octubre de 2024, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo

impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba, y se ordene a la misma, el pago de los salario dejados de percibir (Cfr. foja 4 a 7 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente manifiesta que su mandante gozaba de estabilidad en su cargo, bajo el siguiente argumento: *“Que está debidamente acreditado que el accionante ostenta más de dos años consecutivos en el cargo por lo que de plano tiene estabilidad en el empleo y en consecuencia su destitución debió ajustarse a causas justas debidamente comprobadas y que sean graves”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Añade además, *“Que le cargo ocupado como Inspector II no figura dentro de los cargos que se entienden de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora, toda vez que el mismo no está listado dentro del personal de confianza...”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Edwin Eduardo González Rodríguez**.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

En virtud de lo antes señalado, debemos indicar que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Director General para remover, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no sean de libre remoción.

En atención a este hecho y conforme a la lectura de las constancias procesales, podemos inferir que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Edwin Eduardo González Rodríguez, no acreditó que, al momento de su desvinculación estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa, de ahí que, no fuera necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba;** pues, sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe señalar que, para remover a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad;** por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

De igual modo, vale la pena recodar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan

ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, y el 794 del Código Administrativo, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 31. Funciones del Director General.
Son funciones del Director General las siguientes:

...

15. Nombrar, ascender, trasladar y **destituir a los funcionarios subalternos**, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

“Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Que en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas**; razón por la cual, queda claro que la remoción del activador judicial es viable sin la necesidad de una causal disciplinaria, en apego del principio de estricta legalidad.

En relación con el asunto bajo examen, la Autoridad Nacional de Aduanas, señaló en su informe de conducta que, la remoción del recurrente se fundamentó en el artículo artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, y con estricto apego en lo contemplado en el artículo 794 del Código Administrativo. Veamos:

“ ...

El numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 2008, establece entre las funciones del Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas,

nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia.

...

Vale la pena destacar, que el artículo 794 del Código Administrativo establece que la determinación del período de duración de un empleado no coarta la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o la Ley. Al no haber incorporado prueba alguna que demuestre que el servidor público afectado por la medida, se encuentre protegido por una ley especial o que pertenezca a carrera administrativa y/o carrera aduanera, que le garantice estabilidad en el cargo, está sometido a libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora." (Cfr. fojas 64 a 65 del expediente judicial).

De igual modo, es propicio mencionar que, indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública como permanente, tampoco goza de estabilidad en el cargo; de ahí, que resulte oportuno insertar un extracto de la Sentencia de dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023), por cuyo conducto, la Sala Tercera indicó lo siguiente:

" ...

En tal sentido, **reiteramos que al no encontrarse amparado ya sea por el régimen de Carrera del Servicio Aduanero** estatuido en el Decreto Ejecutivo No.47 de 25 de junio de 2009, que reglamenta el Título XIV del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, "*Que creó la Carrera del Servicio Aduanero*"; **por el sistema de Carrera Administrativa; o por alguna Ley especial que le confiriera tal condición, el demandante podía ser desvinculado de la administración pública sin necesidad que mediara un proceso disciplinario o sancionador**; contrario a lo alegado en el concepto de violación de los artículos 31 (numeral 15) y 156 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008; el artículo 5 de la Ley 2 de 7 de enero de 2016; el artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017; y el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, razón por la que no prosperan los cargos de infracción esgrimidos en torno a estas normas.

Por consiguiente, la Sala concluye que la actuación demandada se enmarcó dentro de las facultades legales que le han sido atribuidas al Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas como entidad nominadora, por tanto, no se ha incurrido en vicios de nulidad absoluta, ni en la violación de los principios del debido proceso legal y estricta legalidad, debiendo también descartarse los cargos endilgados sobre los artículos 34, 35, 36, 52, 53 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De conformidad con el análisis previo, esta Superioridad considera que la Resolución Administrativa No. 301 de 6 de abril de 2021, y su acto confirmatorio, emitidos por la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas, en nada vulneran las normas que la parte demandante estima infringidos, siendo lo procedente negar las pretensiones formuladas en la demanda." (Lo destacado es de este Despacho).

En ese contexto, cabe destacar que el Decreto Ejecutivo 47 de 25 de junio de 2009, *"Por el cual se reglamenta el Título XIV del Decreto Ley 1, de 13 de febrero de 2008, que creó la Carrera del Servicio Aduanero"*, establece en su artículo 10, que: *"Ingresar a laborar a la Autoridad Nacional de Aduanas y consecuentemente a la Carrera Aduanera está condicionado a reclutamiento, según el procedimiento de selección mediante concurso, basado en la capacidad legal para actuar, competencia profesional, mérito, experiencia y escolaridad. El ingreso además está regulado en el presente Reglamento por el Escalafón, funciones, derechos, obligaciones y prohibiciones del personal."*

De igual manera, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44, 47 y 49) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

"Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

- 1. Servidores públicos de carrera.
- 2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
- 3. Servidores públicos que no son de carrera.

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, **por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza acarre la remoción del puesto que ocupan.**" (Lo resaltado es nuestro).

En ese sentido, podemos inferir que, la actuación de la autoridad nominadora, emisora de la la Resolución Administrativa 189 de 9 de julio de 2024, y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que la accionante arguye como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía el actor dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenece a ninguna carrera.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas

las actuaciones administrativas, puesto que la Resolución Administrativa 189 de 9 de julio de 2024, que constituye el acto acusado, y su acto confirmatorio, establecen de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo que mal puede alegar que, el resuelto de personal acusado deviene de ilegal.

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, el activador judicial no ha demostrado que el debido proceso haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas, está facultado legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que el actor, fue notificada en debida forma del acto originario, en su condición de funcionario de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo; y junto con su recurso de reconsideración debió aportar pruebas que logran variar la decisión de la entidad.

En ese sentido, podemos inferir que **Edwin Eduardo González Rodríguez**, no aprovechó el momento oportuno para el desarrollo de la actividad probatoria durante la vía gubernativa, ya que, no aportó elementos de convicción que convalidaran sus alegaciones, sobre la supuesta estabilidad laboral o por algún otro fuero.

3.2. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Edwin Eduardo González Rodríguez**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, 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 los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 189 de 9 de julio de 2024**, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Este Despacho **objeta** los documentos visibles a fojas 17 a 31 y 32 a 61 del expediente judicial, por no ajustarse a lo señalado en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General