

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1271

Panamá, 9 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Magíster Emilio Moreno Mendoza, actuando en nombre y representación de **Arelys Judith González Ramos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 098 de 6 de marzo de 2017, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, y 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 1 y 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, pero vigente al momento en que se dieron los hechos, los cuales establecían,

respectivamente, que los servidores públicos al servicio del Estado, nombrados en forma permanente o eventual, ya sea de manera transitoria, contingente o por servicios especiales, sin que se encontraran acreditados en alguna de las carreras, gozarán de estabilidad laboral en el cargo; y que éstos de ser destituidos de sus cargos sin causa justificada de despido, tenían derecho a solicitar el reintegro o, en su defecto, el pago de una indemnización, calculada con base en el último salario devengado y conforme la escala prevista en el artículo 225 del Código de Trabajo (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual consagra las garantías judiciales que le asisten a toda persona (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial);

C. Los artículos 36, 155 y 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que indican, respectivamente, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que celebre el acto respectivo; a la motivación de los actos administrativos; y que el recurso de reconsideración, una vez interpuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial); y

D. Los artículos 99 y 108 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas, adoptado mediante la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, los que, en su orden, señalan que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones; y los tipos de sanciones disciplinarias que se aplicarán por la comisión de una falta administrativa (Cfr. fojas 13 y 14 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 098 de 6 de marzo de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la cual se dejó sin efecto el

nombramiento de **Arelys Judith González Ramos** del cargo que ocupaba como Administrador I, asignada a la Administración Regional de Zona Aeroportuaria, de dicha entidad (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 120 de 22 de marzo de 2017, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 11 de mayo de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 12 de junio de 2017, el apoderado judicial de la 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 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que su mandante gozaba de la estabilidad laboral que otorgaba la Ley 127 de 2013, pues era una servidora pública con más de dos (2) años al servicio del Estado, por lo que no le era aplicable la facultad discrecional de la autoridad nominadora. Añade, que la entidad demandada no efectuó el pago de la indemnización y la prima de antigüedad a las que tiene derecho su poderdante y que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que el acto acusado de ilegal no está motivado, aunado al hecho que su mandante no fue investigada ni se le tramitó proceso disciplinario alguno que pudiera justificar la aplicación de una sanción como la destitución, motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a sus garantías judiciales (Cfr. fojas 7-14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la 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 a **Arelys Judith González Ramos**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba la recurrente en la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Arelys Judith González Ramos, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el Director General de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en **el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, "Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero"**, el cual lo autoriza para *"nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia"* (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial número 25,984 de 22 de febrero de 2008).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión del artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y de los artículos 99 y 108 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios**

que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Por otra parte, con relación a los cargos de ilegalidad sustentados en las Leyes 39 y 127 de 2013, este Despacho considera importante advertir que si bien dichas disposiciones legales fueron derogadas mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, lo cierto es que las mismas se encontraban vigentes al momento en que se dieron los hechos; es decir, la desvinculación de la ahora demandante.

Visto lo anterior, esta Procuraduría considera que la demandante no gozaba de la estabilidad laboral que alega le otorgaba la Ley 127 de 2013 a los servidores públicos, **ya que la misma en su artículo 2 establecía los funcionarios a los que no le era aplicable esta excerpta legal, dentro de los que se encuentran los administradores; siendo éste el cargo que ocupaba la accionante dentro de la Autoridad Nacional de Aduanas; por ende, se enmarca dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, la desvinculó del puesto que ejercía en la institución, fundamentando tal decisión en el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, citado en párrafos anteriores (Cfr. foja 17 del expediente judicial).**

De igual manera, consideramos pertinente aclarar que respecto al argumento expuesto por la accionante en el escrito de su demanda referente a que la institución no realizó el pago de la indemnización por razón de despido injustificado, el mismo carece de sustento jurídico alguno, pues tal y como lo disponía el artículo 4 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que modificaba el artículo 2 de la Ley 39 de 2013, disposiciones legales fueron derogadas mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el servidor público al servicio del Estado que hubiese sido destituido sin que mediara causa justificada, tenía derecho a **solicitar el reintegro, o en su defecto, el pago de una indemnización, lo que indiscutiblemente nos permite determinar que no puede la recurrente exigir que se le reconozcan ambos derechos.** Igualmente, cabe advertir que dicha petición prescribía a los sesenta (60) días calendario a partir de la notificación del despido; sin embargo, **no**

consta en autos que la ahora demandante solicitó a la Autoridad Nacional de Aduanas el pago de esa prestación laboral en el término que la ley establecía (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, esta Procuraduría también se opone a los argumentos expresados por la actora referentes al pago de la prima de antigüedad, puesto que el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, modificado por el artículo 3 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, actualmente derogado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, indicaba que: "*Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua...*" (El resaltado es nuestro).

De acuerdo con lo que establecía dicha norma, se infiere que era precisamente al momento de la terminación de la relación laboral, que la interesada debía formular a la institución correspondiente una petición para que ésta le reconociera el derecho reclamado; es decir, la prima de antigüedad, diligencia que, tal y como consta en autos, no fue realizada por la recurrente.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar 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 Renzo Sánchez, 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).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el **considerando de la Resolución Administrativa 098 de 6 de marzo de 2017, que constituye el acto acusado, se establece 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 de la ahora 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 la resolución administrativa acusada no se encuentra motivada y deviene en ilegal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 15 de octubre de 2015, señaló lo siguiente:

"...

Como queda visto, en cuanto al tema de la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala, expone que **el derecho a la estabilidad del servidor público 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 por una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

Así las cosas, **el cargo público quedaba a disposición de la autoridad nominadora**, por lo que **la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum"**, es decir, **la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad**. En este caso, la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, quién por conducto del entonces Ministro de Obras Públicas, removió al funcionario, fundamentándose en la facultad discrecional que le atribuye la Ley; **no requiriendo la realización de un procedimiento disciplinario para ello**, reiteramos, cuando el funcionario no se encuentra bajo el amparo del derecho a la estabilidad." (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 098 de 6 de marzo de 2017**, emitida

por la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

A. Se **objeta** la admisión de la copia simple del documento público aportado junto con la demanda, visible a foja 26 del expediente judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

B. De igual manera, esta Procuraduría advierte que el documento descrito en el numeral 9 del apartado de pruebas, no fue aportado, tal y como consta en la anotación hecha al momento del recibido del escrito de la demanda, situación que contraviene lo dispuesto en el artículo 792 del Código Judicial, que señala de manera expresa que: "Para que sean apreciadas en el proceso **las pruebas deberán** solicitarse, practicarse o **incorporarse** al proceso dentro de los términos u oportunidades señaladas al efecto en este Código"; motivo por el cual mal puede la recurrente solicitar la admisión del mismos (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

C. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General