

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1311

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de septiembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

La firma forense Aspinwall-Lawyer & Asoc., actuando en nombre y representación de **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020, emitido por la Directora General de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, 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 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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 2 (numeral 46), artículo 6 (que corresponde al artículo 161) 48 (que en realidad corresponde al artículo 51), 49 (que corresponde al artículo 52), 155 (corresponde al artículo 163), y artículo 156 (que corresponde al artículo 164) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, mismos que, respectivamente definen a los Servidores Públicos de Carrera Administrativa como aquellos que han sido ingresados a la Carrera Administrativa de conformidad a las normas establecidas en la Ley; que siempre que ocurran determinados hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escritos; que el servidor público que ingrese a la Administración Pública siguiendo las normas de reclutamiento y selección establecidas en esta Ley y sus reglamentos, adquirirá el estatus de servidor público de Carrera Administrativa tan pronto con una evaluación satisfactoria en su período de prueba; que define a los servidores públicos de carrera Administrativa permanentes como aquellos que ocupan puestos públicos en propiedad, y los interinos como aquellos que reemplazan a los permanentes en sus ausencias; que el documento que señale o certifique la acción de destitución deberá incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución; y por último, indica que el incumplimiento en el procedimiento de destitución originará la nulidad de todo lo actuado (Cfr. fojas 6-7, 10-13 del expediente judicial);

B. El artículo 31 (numerales 2 y 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008 "*Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas*", que establece entre las funciones del Director General la de cumplir y hacer cumplir ese Decreto Ley, las disposiciones concerniente al régimen de aduanas que se dicten en su desarrollo, así como todas las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos aplicables al sector; y nombrar, ascender,

trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

C. Los artículos 2, 3, 4, 7, 10, 48, 142, 147 y 156 del 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”, los cuales en su orden establecen que el Régimen de Carrera Aduanera es aplicable estrictamente a la esfera de actividad funcional de los recursos humanos adscritos a la Carrera Aduanera; que la normativa de la Carrera Aduanera se aplica al personal aduanero nombrado en propiedad; señala que las disposiciones contenidas en ese Decreto se orientan a organizar y regular el Régimen de la Carrera Aduanera aplicable a los servidores públicos del Sistema Aduanero Nacional; que las sanciones deberán ser ejecutadas a mas tardar tres (3) meses después del fallo final que las impone o confirma; que la Oficina de Recursos Humanos, será el órgano administrador de la Carrera Aduanera; que el ingreso a laborar en la Autoridad Nacional de Aduanas y consecuentemente a la Carrera Aduanera estará condicionado al reclutamiento, según el procedimiento de selección mediante concurso; que los funcionarios adscritos a la Carrera Aduanera gozarán de estabilidad en sus cargos; la acción disciplinaria es pública y puede ejercerla cualquier persona mediante queja o denuncia; y por último, señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público aduanero, se le formularán cargos por escritos (Cfr. fojas 8- 11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Aduana, mediante el cual se dejó sin efecto

el nombramiento de **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez**, quien ejercía el cargo de Inspector de Aduanas I, en dicha entidad (Cfr. fojas 68-69 del antecedente presentado por la demandante).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa No. 502 de 10 de agosto de 2020, dictada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al apoderado especial de la actora el 13 de agosto de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 77-78 del antecedente presentado por la demandante).

En virtud de lo anterior, el 9 de octubre de 2020, **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020; así como su acto confirmatorio, que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, y, el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, en lo que respecta al artículo 155 como ya indicamos en párrafos precedentes, que en realidad cuyo texto corresponde al artículo 163 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, la apoderada especial de la accionante indicó lo siguiente: *“Esta norma ha sido violada de forma directa, por omisión, de parte de la entidad demandada, ya que no se precedió con el debido tratamiento legal, toda vez que a mi representado se le destituyó como funcionario (sic) de libre remoción y no cómo (sic) funcionario de Carrera Aduanera, lo que imposibilitó a mi representado poder defenderse o recurrir plenamente, por lo que se crea el Estado de Indefensión, ya que los hechos por conocer es de Orden Público y No (sic) Individual, por su materia y*

esencia, independientemente el ordenamiento jurídico pudo ser por razón a una extenuante, la Ley todavía exige que deba ser anunciada como fundamento de derecho, en atención a la Resolución Administrativa 057 de 17 de febrero de 2020, la cual constituye una flagrante violación al citado artículo, en virtud de establecer una categoría de servidor público que no era, obviando los conceptos que definen su posición y funciones, violentando el debido proceso” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Así mismo, la apoderada judicial de la actora señala que el citado Resuelto de Personal, vulnera el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 47 de 25 de junio de 2009, toda vez que: *“Esta norma normativa (sic) ha sido violada de manera directa por omisión y es una Deviación (sic) de Poder, toda vez, aparenta ceñirse con la ley, pero trastoca su desobedecimiento intrínseco, cuando la institucionalidad debe ser y aparentar es espejo del debido proceso y debido cumplimiento, por ser mi representado un (sic) servidor (sic) público (sic) de propiedad y no ante una relación de contingencia laboral o de poca duración al árbitro de la Oficina Institucional de Recursos o por una Decisión Unilateral del Despacho Superior” (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).*

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en lo que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, **este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado**, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Esta Procuraduría se opone a los argumentos expuestos por la actora, puesto que conforme a 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 **Isabeth del**

Carmen Urriola Rodríguez, en la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. fojas 68-69 del antecedente presentado por la demandante).

En ese contexto, es pertinente indicar que la facultad que ostenta la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas para nombrar, trasladar, separar y remover al personal subalterno, está contemplada en el artículo 31 el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, Veamos.

“Artículo 31. Funciones del Director General

1. ...
...

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 es nuestro).

Una vez aclarado lo anterior, este Despacho considera pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontraba amparada por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara su estabilidad laboral**, de ahí que la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, en uso de sus facultades, haya dejado sin efecto, el cargo que ocupaba la prenombrada en dicha institución (Cfr. fojas 68-69 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la Autoridad Nacional de Aduanas, en su informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador a través de la Nota No 694-2020-ANA – OIRH-DG de 28 de octubre de 2020, detalló lo siguiente:

“ ...
Mediante Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020, **se dejó sin efecto el nombramiento de ISABETH DEL CARMEN URRIO LA RODRÍGUEZ**, portadora de la cédula de identidad

personal No. 3-710-1318, **con base en la facultad de la autoridad nominadora de nombrar y remover libremente a los funcionarios, toda vez que su nombramiento estaba fundado en la confianza de sus superiores y que la pérdida de dicha confianza, acarrea la remoción del puesto que ocupa, según lo establece la Ley 9 de 1994.**

...

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 encuentra 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.

(La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez no ha acreditado estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas dejó sin efecto el nombramiento de la accionante.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la desvinculación de **Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

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 del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas; es decir, que la entidad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la recurrente no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020**, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

IV. Prueba:

4.1 Se **objetan** los documentos visibles a fojas **15, 16, 17, 18, 19, 20** de expediente judicial toda vez que éstos no guardan relación con el proceso que se analiza.

Decimos esto, porque en este caso la situación bajo examen, está dirigida a que se declare nula por ilegal la **Resolución Administrativa No. 441 de 27 de julio de 2020, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de Isabeth del Carmen Urriola Rodríguez**, quien ejercía el cargo de Inspector de Aduanas I en dicha entidad, y su acto confirmatorio, a través de la Resolución Administrativa No. 502 de 10 de agosto de 2020, ambos dictados por la entidad demandada; en tal sentido, la información aportada carece de eficacia procesal, ya que en nada corrobora la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 68-69 y 77-78 del antecedente presentado por la demandante).

Por esa razón, estimamos que se aplica lo indicado por la Sala Tercera en el **Auto de 28 de enero de 2015**, que señala:

“No se admiten como pruebas presentadas por la actora, **por ser inútiles**, los documentos visibles a fojas 13-20, **ya que no son necesarios para el pronunciamiento del fallo:**

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

‘...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...’ (El subrayado es nuestro)

4.2 Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 695442020