

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1968

Panamá, 19 de diciembre de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

El Licenciado Adán Arcadio Castillo Arrieta, actuando en nombre y representación de **Fidencio de los Reyes Marquínez Vigil**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 292 de 20 de junio de 2018, 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

**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.**

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

A. El artículo 156 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 establece que los funcionarios que gocen de los beneficios de la Carrera Administrativa, a la fecha en que se expida la carrera del servicio aduanero, podrán elegir a cuál de ellas acogerse, de no ser así, hasta tanto no se dicten las normas legales que regulen la Carrera Aduanera, los funcionarios de dicha institución podrán beneficiarse de los derechos que establece la Carrera Administrativa (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

B. El artículo 156 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; de conformidad con las modificaciones correspondientes, que indica sobre la formulación de cargos por escrito a aquellos servidores públicos que deban ser destituidos directamente y la investigación sumaria que debe realizar la Oficina Institucional de Recursos Humanos, la cual no durará más de treinta (30) días hábiles, en la que se le respetará al servidor público sus garantías procesales (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial); y

C. El artículo 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone que fuera de los supuestos contenidos en el artículo 52, será meramente anulable, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. foja 7 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 292 de 20 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de

Aduanas, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Fidencio de los Reyes Marquínez Vigil** del cargo que ocupaba como Inspector de Aduanas I, asignado a la Administración Regional de Zona Occidental, de dicha entidad (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 353 de 23 de julio de 2018, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 7 de agosto de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 8 de octubre de 2018, 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, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente manifiesta que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que su mandante no fue investigado ni se le tramitó procedimiento disciplinario alguno que pudiera justificar la aplicación de una sanción como la destitución, máxime tomando en cuenta que ante la ausencia de las normas de carrera aduanera, se encontraba amparado por los beneficios que reconoce la Ley de Carrera Administrativa, motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión está viciado y vulnera el principio del debido proceso y derecho a la defensa (Cfr. fojas 5-7 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 a **Fidencio de los Reyes Marquínez Vigil**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el 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 el recurrente en la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. fojas 9 y 10 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, **Fidencio de los Reyes Marquínez Vigil no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara 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 al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo 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 el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del prenombrado 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, implique una violación al principio del debido proceso y del derecho a la defensa;** por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

De igual manera, vale la pena aclarar que si bien el Decreto Ley 1 de 2008, establece que los funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas podrán beneficiarse de los derechos que regula la Carrera Administrativa hasta tanto se desarrolle la carrera aduanera, lo cierto es que ello se reconocerá en la medida y bajo los presupuestos en que el mismo Texto Único de Carrera Administrativa lo prevé; por lo tanto, lo referente al derecho a la estabilidad laboral de un servidor público, tal como lo consagra dicho cuerpo normativo, se adquiere una vez el funcionario haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública, por lo que mal puede pretender el hoy recurrente gozar de estabilidad laboral de manera automática sin previo cumplimiento de las formalidades legales.

Sobre este punto, la Autoridad Nacional de Aduanas, en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, puntualizó lo siguiente:

“ ...

Vale la pena destacar, que el artículo 794 del Código Administrativo establece que la determinación del periodo 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. foja 17 del expediente judicial).

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 292 de 20 de junio de 2018**, 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 del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, **sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

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).

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Fidencio de los Reyes Marquínez Vigil**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

**“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (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 292 de 20 de junio de 2018**, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**IV. Pruebas.** 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 el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo-Arjona  
**Secretaria General**