

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1017

Panamá, 02 de agosto de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Isaías Barrera Rojas, actuando en nombre y representación de **María Cristina Ruiz Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.056 de 21 de enero de 2021, emitida por el **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Señor 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. El artículo 2 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008, que modifica la Ley 40 de 2007, que deroga las Leyes 61 de 1998 y 70 de 2001, sobre retiro por edad de algunos servidores públicos; norma que indica, que ninguna institución podrá exigir la renuncia al cargo de un servidor público, después de haberse acogido al beneficio de la jubilación (Cfr. foja 4 del expediente judicial); y

B. El artículo 300 de la Constitución Política de la República, norma que señala que el nombramiento de los servidores públicos y su remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone la Constitución (Cfr. fojas 4 y 5 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, Resolución Administrativa No.056 de 21 de enero de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, mediante la cual se deja sin efecto el nombramiento de **María Cristina Ruiz Rodríguez**, del cargo de Abogado I que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 6 y 7 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 No.091 de 4 de febrero de 2021, que mantiene lo establecido en la decisión anterior, con lo cual quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de abril de 2021, 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 impugnado es nulo, por ilegal, al igual que su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que se le reintegre al cargo que ocupaba dentro de la entidad, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su destitución hasta la fecha en que se haga efectiva la restitución en el cargo (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **María Cristina Ruiz Rodríguez** manifiesta que su representada se acogió al beneficio de la jubilación, por tal motivo le fue exigido que renunciara a su cargo como servidora pública de la institución; sin embargo, señala que al negarse a la solicitud realizada por la entidad, se procedió sin causa justificada a destituirla del cargo que ocupaba en la **Autoridad Nacional de Aduanas**, motivo por el cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión viola por omisión el artículo 2 de la Ley 18 de 18 de febrero de 2008 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Como punto obligado de esta contestación de la demanda, este Despacho debe advertir que la actora ha incluido entre las normas supuestamente infringidas por el acto administrativo que acusa de ilegal, el artículo 300 de la Constitución Política de la República, cuyo examen resulta ajeno al ámbito de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual no pueden invocarse como infringidas disposiciones constitucionales, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde **privativamente** a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que este cargo de infracción debe ser **rechazado de plano**.

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 **María Cristina Ruiz Rodríguez**.

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. fojas 4, 6 y 7 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, **María Cristina Ruiz Rodríguez, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que la regente de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, “Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”;** así como el **artículo 2 del Texto**

Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial número 26336 de 31 de julio de 2009 y foja 27 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna, 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, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, 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.**

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que, al momento en que fue expedida la Resolución Administrativa No.056 de 21 de enero de 2021, a través de la cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **María Cristina Ruiz Rodríguez**, como Abogado I, **ésta no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa**, siendo esto la condición que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez 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; de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, la funcionaria nominadora no estaba obligada a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición, 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 la 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. Gaceta Oficial número 25984 de 22 de febrero de 2008; y, foja 6 del expediente judicial).

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 de la norma invocada en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 7 de junio de 2021, señaló lo siguiente:

“...
Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, no se considera un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 del texto Único de la Ley 9/1994.

...
 En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que **la decisión adoptada por la entidad pública se justificó como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.**

...” (El énfasis 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 del 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 a la Directora General de la entidad demandada**, precisamente es por ello que la actora **no fue destituida, sino que se dejó sin efecto su nombramiento**.

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de la ex servidora, la cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de ahí que, **el uso de la potestad que la ley le confiere a la regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario**.

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 **María Cristina Ruiz 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 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 No.056 de 21 de enero de 2021, emitida por el **Autoridad Nacional de Aduanas**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la 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


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaria General

Expediente 354072021