

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1879

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Pena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

La firma forense BBR (Bonilla, Bonilla & Ruiz) actuando en nombre y representación de **Ronald Vicente Archibold Calonge**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 033 de 18 de enero de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio, y para que 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 No.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 demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, (derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017), que establecía que los servidores públicos nombrados en forma permanente o eventual, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna carrera pública, gozaban de estabilidad laboral en el cargo y no podían ser despedidos sin que mediara alguna causa justificada prevista en la ley y según las formalidades de ésta (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

## III. Breves antecedentes del caso.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución Administrativa No. 033 de 18 de enero de 2021, emitida por la **Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas**, se dejó sin efecto el nombramiento de **Ronald Vicente Archibold Calonge**, del cargo de Inspector de Aduanas I en esa entidad (Cfr. fojas 38 y 39 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa No. 074 de 28 de enero de 2021, misma que mantiene en todas sus partes la resolución recurrida, la que le fue notificada al demandante el **8 de febrero de 2021** (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

El 8 de abril de 2021, **Ronald Vicente Archibold Calonge**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 033 de 18 de enero de 2021, su acto confirmatorio; que su mandante sea reintegrado al cargo que ocupaba en esa entidad y se le paguen los salarios caídos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos del actor.**

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente manifiesta que, a su juicio, la entidad incurrió en una aplicación indebida, toda vez que la Directora General de Aduanas consideró no justificar la destitución, a pesar de que el mismo mantenía el derecho reconocido dentro del Régimen de Estabilidad Laboral para los servidores públicos que le otorgaba la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Luego de analizar los argumentos expuestos por **Ronald Vicente Archibold Calonge**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

##### **5.1. Potestad Discrecional.**

Nos oponemos a los argumentos expresados por el actor, puesto que según se desprende de la Resolución Administrativa No. 033 de 18 de enero de 2021, acto acusado de ilegal, la

entidad indicó que la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de **Ronald Vicente Archibold Calonge**, se enmarcó principalmente en lo siguiente y cito: "...artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, 'Que regula la Carrera Administrativa' contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción..."(Cfr. foja 38 del expediente judicial).

En ese sentido, se señala en el mencionado acto administrativo, "Que de conformidad con el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, es función 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..." (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Así también, destacamos lo ya dicho por la autoridad nominadora en su acto objeto de estudio, cuando indica que: "Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público RONALD VICENTE ARCHBOLD CALONGE, ...que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo."; "...carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora." (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso del actor **Ronald Vicente Archibold Calonge**, la justificación legal establecida por el

artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 9 de Junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, le es aplicable al recurrente ya que es facultad discrecional de la autoridad nominadora, y esta potestad encuentra su sustento el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, por ser un servidor público que no está adscrito a ninguna carrera, tal como la norma lo establece y así fue recogido en el acto administrativo, cito:

**"Artículo 300.** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. 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." (El destacado es nuestro).

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

...

**47. Servidores Públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en la carrera pública establecida en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos en las carreras públicas por la Constitución Política.

Los Servidores públicos que no son de carrera, se denominan así;

1. De elección popular.
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución Política.
4. De selección.
5. En periodo de pruebas.
6. Eventuales.

..." (La negrita es nuestra).

Adicional a los artículos citados con anterioridad, debemos indicar que en el acto acusado de ilegal, se desprende que **Ronald Vicente Archibold Calonge**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en la Autoridad Nacional de Aduanas pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparado bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que, repetimos, era un servidor público de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto que ejercía en esa institución fundamentando tal decisión en el artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 9 de Junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

"...

Por lo que, **al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora**, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...

Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. **El funcionario nombrado con carácter 'permanente', implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su**

nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.

Por ende, la Sala ha dicho que si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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." (La negrita es nuestra).

Así pues, este Despacho considera importante advertir que respecto a los argumentos esbozados por el accionante, **Ronald Vicente Archibold Calonge**, con relación a la **Ley 39 de 11 de julio de 2013** y la **Ley 127 de 31 de diciembre de 2013**, éstas se encontraban derogadas a la fecha de su desvinculación; por consiguiente, como quiera que su remoción se efectuó durante la vigencia de la **Ley 23 de 12 de mayo de 2017**, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones, la legalidad del acto administrativo impugnado, debe determinarse bajo el amparo de esa última disposición legal; por lo que mal puede argüir la recurrente la violación de las normas invocadas.

En este escenario, la Sala Tercera mediante la Sentencia de veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), se pronunció respecto de la vigencia y alcance de la Ley 127 de 2013, y la fecha de emisión del acto acusado, cito:

"Adentrándonos en el examen de legalidad, debemos señalar que los primeros cargos de violación que se abordarán son los referentes a la estabilidad laboral que alega la parte actora le fue vulnerada por antigüedad en el cargo, en base a la Ley 127 de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral

especial para los servidores públicos del Estado.

En este aspecto, es importante destacar que la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, que lo remueve del cargo de Inspector de Aduanas I, al señor Fernando Alberto Araúz De León objeto de examen por medio de esta vía jurisdiccional, quedó ejecutoriada con la notificación, el día 12 de julio de 2018, momento en el que la Ley 127 de 2013, que aduce el actor que le otorgaba estabilidad ya había sido derogada, con la promulgación de la Ley 23 de 2017, a partir del día 12 de mayo de 2017, por lo que no es aplicable al caso.

Bajo este contexto, debemos advertir siendo que la Ley 127 de 2013, es la única normativa que la parte actora alega violada, y en vista que la misma no es aplicable por haber sido derogada previo a la emisión de la resolución que lo remueve del cargo, la misma no está llamada a prosperar y debe entenderse el acto emitido conforme a derecho, ya que no existe otro planteamiento legal en que se sustente el accionante sobre su ilegalidad.

En este sentido, debemos destacar que la parte actora tampoco acredita que la misma se encuentra amparada por una ley especial o carrera que le otorgue la estabilidad que alega haber perdido de forma ilegal, por lo que no se encuentra probada dicha alegación, aparte que no se observa que haya ingresado a la posición que ocupaba por medio de un concurso de méritos, por lo que no ostentaba dicho fuero de estabilidad en el cargo.

...

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas. En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No. 266 de 12 de junio de 2018**, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, así como tampoco lo es su acto confirmatorio y, por lo tanto, **NO ACCEDE** a las pretensiones del demandante." (Lo destacado es nuestro).

En concordancia con lo señalado en párrafo que antecede, se tiene que del artículo 794 del Código Administrativo y del artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, se desprende lo siguiente, veamos:

**Código Administrativo.**

**"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."

**"Artículo 31.** Las funciones del administrador serán las siguientes:

...  
15. Nombrar, ascender, trasladar, destituir, a los funcionarios subalternos, así como concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base a la Ley de Carrera Administrativa."

Al referirnos al sentido y al alcance de las normas legales transcritas, **queda clara la facultad del Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas**, para dejar sin efecto la relación laboral con sus subalternos, pero además se hace evidente que **todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin haber pasado por un proceso de concurso de méritos o carrera administrativa, es de libre nombramiento y remoción**; fundamento en el que la autoridad nominadora, ejerció la facultad conferida por la Ley.

En un caso similar, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente en la Sentencia de 12 de abril de 2016; resolución que en lo pertinente indica:

"Han sido múltiples las sentencias sobre las que esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en cuanto a los cargos de libre nombramiento y remoción, al señalar que un servidor público tendrá

estabilidad en el cargo, en la medida que compruebe que sea funcionario con carrera administrativa. En un extracto de la sentencia de 11 de mayo de 2000, proferida por ésta Sala, se dispuso sobre esta temática lo siguiente:

'En este sentido, la Sala ha manifestado que si el demandante no comprueba que ingresó a la institución por vía de concurso de méritos, no puede el tribunal ordenar su reintegro al cargo, si el funcionario no ha acreditado que es de carrera, por tanto que goza de estabilidad en el puesto que ocupa en la institución.'

La Sala ha fijado la posición respecto de la forma como los servidores públicos pueden gozar de estabilidad, señalando que es previo que estos hayan ingresado a la institución por concurso de mérito y que la institución forme parte de la carrera administrativa. Si no se cumplen los requisitos de estabilidad antes señalados, rige el régimen general de libre nombramiento y remoción por parte del superior correspondiente (sentencia del 21 de diciembre del 2000).

Del pronunciamiento anteriormente transcrito, y de las pruebas aportadas dentro del expediente por parte del apoderado judicial del Señor ..., no se evidencia que el mismo haya ingresado a la institución por la vía de concurso de méritos; por consiguiente, no ha obtenido estabilidad dentro de la administración pública.

En este orden de ideas, indicamos 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 se adquiere a través de 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 público queda bajo la potestad

discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una Ley formal, que establezca una carrera pública o una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En el caso que ocupa nuestra atención, ha quedado demostrado que el demandante no se encontraba amparada por la normativa inherente a los funcionarios de Carrera Administrativa y por tanto no gozaba de estabilidad.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "ad nutum", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

#### **5.2. Pago de salarios caídos.**

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por la apoderada judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

**"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

..." (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser

determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“...  
Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora...” (Lo resaltado es nuestro).

En atención a lo indicado en la jurisprudencia antes citada, el reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ronald Vicente Archibold Calonge**, 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.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución Administrativa No. 033 de 18 de enero de 2021, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

**VI. Pruebas.**

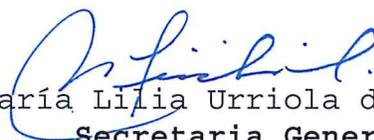
6.1. Se **objetan** las pruebas documentales aportadas en copias simples visibles a fojas 11-12, 18-29 y 30-31 del expediente judicial, al tenor del artículo 833 del Código Judicial.

6.2. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

**VII. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 320592021