

REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiuno (21) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Licenciada Mitzi del Carmen Moreno Vásquez, actuando en nombre y representación de SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, al igual que su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa No.736 de 26 de octubre de 2020; ambas emitidas por la Autoridad Nacional de Aduanas y, en consecuencia, solicita se ordene el reintegro de funciones a la ex servidora pública, bajo las mismas condiciones laborales y salariales que ostentaba desde el momento del despido y otros derechos que estima correspondientes.

I. ANTECEDENTES

En cuanto a los hechos plasmados en el libelo de la Demanda, la representación judicial de la parte actora, manifiesta que la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, laboró en la Autoridad Nacional de Aduanas por más

de seis (6) años de forma continua, con un estatus permanente, desempeñando el cargo de Administrador I, con la posición No.1600 y un salario mensual de mil doscientos balboas (B/.1,200.00) hasta el día 21 de octubre de 2020, cuando fue notificada de la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la cual se dejó sin efecto su nombramiento.

Una vez notificada de la Resolución descrita, indica la Demandante que presentó en término oportuno el correspondiente Recurso de Reconsideración, el cual fue resuelto por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la Resolución Administrativa No.736 de 26 de octubre de 2020, desprendiéndose de la parte motiva de dicho acto que, a criterio de la Autoridad Nominadora, la parte recurrente no aportó elementos que hicieran variar la decisión adoptada, por lo que se confirmó la orden de remoción del cargo de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO.

Se alega además, que durante el tiempo en que la ex servidora pública laboró en la Institución, se desempeñó con dedicación y esmero, sin haber sido acusada o sancionada por la comisión de faltas disciplinarias, haciendo énfasis en que al no haberse realizado un Proceso Disciplinario en que pudiese ejercer su Legítima Defensa, se infringió el Debido Proceso, solicitando así el reintegro a sus labores con las mismas condiciones que gozaba al momento de ser removida del cargo que desempeñaba.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Del análisis del Expediente, se observa que, a juicio de la parte Demandante, la emisión de la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020 y su acto confirmatorio, han vulnerado las siguientes normas:

A. Los siguientes artículos de la Constitución Política de la República:



- Artículo 300. Sobre los servidores públicos. Se considera que la Autoridad Nominadora infringió la norma, al no considerar la excelente evaluación de desempeño de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, en el ejercicio de sus funciones, lo que atenta en contra del derecho que le asiste a la ex funcionaria de mantener su estabilidad en el cargo. Adicional a ello, considera quien Demanda, que se ha violentado el Debido Proceso pues, se ordenó su remoción del cargo, sin mediar algún tipo de causal.
- Artículo 4. Sobre la adopción de normas del Derecho Internacional.
 Se considera infringido pues, la República de Panamá, ha suscrito
 Convenciones Internacionales, sobre los Derechos Humanos de
 Personas con Discapacidad; por lo que la orden de remover del
 cargo a la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, sin que
 se haya realizado un Proceso Disciplinario infringe, a criterio de la
 parte Demandante, la norma invocada.
- B. Los siguientes artículos del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", reglamentada el 28 de agosto de 2008 y modificada por la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017.
 - Artículo 6 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017. Que modifica el artículo 156 de la Ley No.9 de 1994. Sobre el Proceso de Investigación. Considera la parte actora, que la Entidad Nominadora se encontraba en la obligación de realizar un Proceso de Investigación que, según la norma, debió tramitarse en un periodo de treinta (30) días, periodo que se consideraba como un término suficiente para aportar elementos en el ejercicio de su Legítima Defensa, a pesar de no habérsele acusado de la comisión de falta disciplinaria alguna.
 - Artículo 16 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017. Sobre la evaluación del desempeño. La norma se considera infringida, pues



los servidores públicos pueden ser acreditados como funcionarios de Carrera Administrativa mediante la evaluación del desempeño. Alegándose que desde el ingreso de SANDRA ELENA DUCASA ESPINO a la Autoridad Nacional de Aduanas, debió ser sometida a las evaluaciones que establece la Ley y, en consecuencia, ser considerada como servidora de Carrera Administrativa.

- Artículo 156. Modificado el 29 de agosto de 2008, mediante la adopción del Texto Único de la Ley No.9 de 1994. Sobre la formulación de cargos al servidor público. Se alega infringido de forma directa por omisión, pues la norma señala que nadie puede ser condenado sin ser oído.
- C. Los siguientes artículos de Ley 38 del 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.
 - Artículo 170. Sobre el Recurso de Reconsideración. Se considera infringido de forma directa por omisión, pues a criterio de la parte Demandante, se debió realizar una Investigación Sumarial, con la correspondiente formulación de cargos por escrito y las oportunidades de ejercer una Legítima Defensa, lo que infringió los derechos que le asisten a la ex servidora pública, de tener acceso a un Proceso Disciplinario.
 - Artículo 34. Sobre los Principios de las actuaciones de las Entidades Públicas. Se considera infringido pues, a criterio de quien Demanda, la decisión emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, carece de fundamento jurídico e impidió la tramitación de un Proceso Disciplinario conforme a Derecho, que permitiera a SANDRA ELENA DUCASA ESPINO ejercer la defensa de sus intereses.

- D. Los siguientes artículos de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, "Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas".
 - Artículo 4. Sobre la destitución de trabajadores con enfermedades crónicas. Alega la parte Demandante, que la Entidad Nominadora no tomó en cuenta los padecimientos psiquiátricos y físicos que afronta la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, quien depende de la cobertura del Seguro Social, a fin de tener acceso a los medicamentos requeridos para su tratamiento.
 - Artículo 5. Sobre la certificación de las condiciones físicas de salud de los servidores públicos. Se indica que la norma ha sido infringida por omisión pues, la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, anunció en el término oportuno, a la Autoridad Nacional de Aduanas, sobre su padecimiento físico, considerando que la Entidad Nominadora omitió las formalidades que la norma invocada exige para proceder con su destitución, restringiendo y afectando su derecho a someterse al trámite de un Proceso formal, en que se tomaran en cuenta las condiciones médicas descritas en la Demanda.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Visible a fojas 34 a 35 del Expediente Judicial, consta el Informe Explicativo de Conducta rendido por la Autoridad Nacional de Aduanas, contenido en la Nota No.257-2021-ANA-OIRH-DG de 25 de marzo de 2021, referente a la emisión de la Resolución Administrativa demandada, en cuya parte medular, señala lo siguiente:

"(...)

Mediante Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento de **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO**, portadora de la cédula de identidad personal No.8-510-890, 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.

En cumplimiento de las Garantías Procesales establecidas en la Ley 38 de 2000, se le notificó a **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO**, la citada Resolución el 21 de octubre de 2020. Haciendo uso de su Derecho de Defensa ante esta Autoridad, interpone Recurso de Reconsideración en tiempo oportuno, en el que solicita su reintegro al cargo que ocupaba.

A través de la Resolución Administrativa No.736 de 26 de octubre de 2020, se da respuesta al Recurso de Reconsideración presentado, en el cual se determinó mantener lo dispuesto en la Resolución No.685 de 20 de octubre de 2020, en vista que la recurrente no aportó documentación que la acreditara como servidora pública de Carrera Administrativa o Carrera Aduanera, o que hicieran variar la decisión adoptada, dándose por agotada la vía gubernativa.

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 la estabilidad en el cargo, está sometido a libre nombramiento y remoción por la Autoridad Nominadora.

(...)."

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No.115 de 13 de enero de 2022, visible a fojas 57-74 del Expediente Judicial, señaló que no le asiste la razón a la parte accionante, al considerar, entre otros aspectos, que la remoción de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO del cargo que desempeñaba en la Institución, se dio en base a la facultad discrecional atribuida a la Autoridad Nacional de Aduanas para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de la estabilidad en el cargo, al no haber ingresado al servicio público mediante la selección inherente a los funcionarios pertenecientes a la Carrera Administrativa o, encontrarse bajo el amparo de alguna norma especial que impidiese su remoción del cargo.

Se indica además, que para desvincular del cargo a SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, no era necesario invocar causal alguna, ni mucho menos proceder con un Proceso Disciplinario pues, la Demandante no ingresó al servicio público mediante un concurso de méritos, siendo la estabilidad laboral del servidor



público un Derecho inherente a los funcionarios que son miembros de la Carrera Administrativa.

Considera el Procurador de la Administración que, la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, al no estar amparada bajo alguna de las condiciones de fuero o Leyes especiales, su posición laboral estaba condicionada a la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora, quien podía decidir sobre su libre nombramiento y remoción.

En cuanto a la infracción de las normas que amparan a las personas con discapacidad, se indica que no bastaba únicamente con alegar una discapacidad para gozar del fuero que establece la Ley, al contrario, el servidor público debe instaurar un Proceso de Evaluación, en el que se exige aportar la Certificación de al menos dos (2) médicos especialistas, que acrediten que se padece de algún tipo de dolencia crónica, lo que no ocurrió en la causa bajo análisis.

Señala además, que la documentación aportada por la Demandante, no demostró que la misma sufriera de limitaciones para ejercer sus labores, mucho menos acreditó el seguimiento estricto de sus controles médicos, condiciones que constituyen un requisito esencial para que proceda el fuero que se ha invocado.

En cuanto a las reclamaciones por el pago de salarios caídos, se indica que tal reclamación no resulta viable pues, el Derecho que invoca la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, no se encuentra reconocido en una Ley especial. Por lo que tomando en cuenta los argumentos expuestos, se solicita a esta Superioridad, no acceder a las pretensiones de la parte Demandante y, en consecuencia, se declare que no es ilegal la Resolución No.685 de 20 de octubre de 2020.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante la Vista Fiscal No.654 de 25 de marzo de 2022, visible a fojas 82-84 del Expediente Judicial, el Procurador de la Administración, reiteró los descargos efectuados en la Vista Fiscal No.115 de 13 de enero de 2022, sin



mayores variantes, manifestando que, la Autoridad Nominadora tenía plena facultad para proceder con la remoción del cargo de la Demandante; aduciendo que no era necesario invocar causal alguna para proceder con la desvinculación de SANDRA ELENA DUCASA ESPINO de sus funciones laborales, pues, la precitada no pertenecía a la Carrera Administrativa, ni se encontraba amparada bajo algún fuero o Ley especial que impidiese su remoción del cargo.

En cuanto a la actividad probatoria, se indicó que las pruebas aportadas por la parte actora, no lograron demostrar que la Autoridad Nacional de Aduanas hubiese infringido el Debido Proceso, ni mucho menos, se desvirtuó la legalidad del acto acusado, por lo que se reitera la solicitud de desestimar las pretensiones de la parte recurrente.

Por su parte, el apoderado judicial de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, no presentó alegatos de conclusión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites procesales de rigor, y encontrándose el negocio en estado de decidir, procede la Sala a resolver el fondo de la controversia planteada, previas las siguientes consideraciones.

COMPETENCIA

Esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, en calidad de ex servidora pública de la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de su apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-B de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946.



LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el caso que nos ocupa, la parte Demandante es una persona natural que comparece en defensa de un interés particular contenido en la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, emitido por la Autoridad Nacional de Aduanas, así como su acto confirmatorio, razón por la cual se encuentra legitimada.

Por otro lado, la Autoridad Nacional de Aduanas expidió el Acto Administrativo demandado en ejercicio de sus atribuciones, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción bajo estudio.

En el negocio jurídico en referencia, el Procurador de la Administración actúa en defensa de los intereses de la Entidad demandada, en ejercicio del rol dispuesto en el artículo 5, numeral 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA

Una vez examinado detenidamente el contenido de las normas y argumentos en que se apoya la parte Demandante y la demandada, los mismos serán analizados, de la manera siguiente.

En el Proceso bajo examen, a juicio de la parte actora, es ilegal la emisión de la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, en donde se decretó la remoción de **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO**, de las funciones que desempeñaba como Administrador I, en la Autoridad Nacional de Aduanas, pues, gozaba del estatus permanente al momento de ser destituida y laboró en la Institución por un periodo aproximado de seis (6) años, en donde aduce haberse desempeñado con esmero, sin haber sido procesada por la comisión de faltas disciplinarias, por lo que, a su criterio, dicho acto infringió las normas inherentes al Debido Proceso.

Según expone la parte Demandante, la decisión adoptada por la Institución no fue motivada en debida forma; fundamentándose que la Autoridad Nominadora, no consideró la estabilidad en el cargo que amparaba a la



Demandante, por ser funcionaria permanente; mucho menos se tomó en cuenta que SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, sufre de enfermedades crónicas que se encuentran amparadas en la Legislación Nacional y que impiden que sea removida de su cargo.

Aunado a lo anterior, se alega que la decisión emitida infringió el artículo 300 de la Constitución Política Nacional de Panamá; pues la labor de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, dentro de la Institución fue ejemplar, por lo que al ser removida del cargo, sin adelantarse una Investigación Disciplinaria, se violentó su oportunidad de ejercer el contradictorio y su Derecho a la Legítima Defensa.

Al momento de iniciar el análisis del negocio jurídico bajo estudio, de forma inmediata resalta el hecho que, entre las normas infringidas, se encuentran los artículos cuatro (4) y trescientos (300) de la Constitución Política de Panamá, siendo evidente que al ser normas de rango constitucional, su análisis no es competencia de la Sala, por lo que se procede con el estudio de los cargos de infracción endilgados al resto de las normas invocadas.

Superado el aspecto anterior, se tiene que entre las principales causas de ilegalidad atribuidas al acto impugnado, se encuentra la carencia de un Proceso Disciplinario en contra de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, que a criterio de la parte actora, era imperante para poder practicar pruebas y ejercer su Defensa ante la orden de remoción del cargo. También se alega, el incumplimiento de la de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, "Sobre la protección laboral para personas con enfermedades crónicas" y el desconocimiento de la permanencia laboral, que a criterio de la actora, le amparaba al ser una funcionaria reconocida por la Carrera Administrativa.

En consideración de las ilegalidades que se le endilgan al acto impugnado, se hace necesario en primer lugar, remitirnos al Expediente Administrativo



remitido a esta Superioridad como material probatorio, a fin de verificar si se han dado las infracciones denunciadas.

De acuerdo a lo anterior, se tiene que a foja 5 del referido Expediente, reposa copia autenticada del Acta de Toma de Posesión mediante la cual, cumpliendo con lo dispuesto en el Decreto de Personal No. 2544 de 2 de diciembre de 2014, la señora **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO**, tomó posesión en el cargo de Administrador I, en la Autoridad Nacional de Aduanas, a partir del 12 de enero de 2015, posición que desempeñó de forma permanente.

El día 20 de octubre de 2020, la Autoridad Nacional de Aduanas emitió la Resolución Administrativa No.685, en donde se establece que la señora **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO**, no ha sido incorporada al Régimen de Carrera Administrativa, por lo que en atención a la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora, se resolvió dejar sin efecto su nombramiento. Dicha orden fue notificada a la ex servidora pública el día 21 de octubre de 2020, quien, en término oportuno, interpuso el Recurso de Reconsideración correspondiente. (Fojas 75-76 del Expediente Administrativo).

En atención a lo descrito, cabe resaltar que mediante la Resolución Administrativa No.736 de 26 de octubre de 2020, la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, resolvió mantener en todas sus partes lo dispuesto en la Resolución Administrativa No.685 de 2020, al no haberse argumentado motivos y pruebas que hicieran variar la decisión. (Fojas 79-80 del Expediente Administrativo).

Una vez expuestas las constancias procesales descritas y, tomando en cuenta que la principal infracción alegada por la parte Demandante, consiste principalmente en el desconocimiento de la estabilidad en el cargo, que a su criterio, le asistía a SANDRA ELENA DUCASA ESPINO al momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, es necesario traer a colación el concepto de permanencia de los servidores públicos, el cual se encuentra contenido en el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, mediante el cual se adopta



el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, siendo importante transcribir específicamente los numerales 36 y 37 del artículo 2, que señalan:

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

1. ...

36. Puestos públicos. Son las diferentes posiciones en la estructura del personal del Estado.

Los puestos públicos son de dos clases:

- 1. Puestos públicos permanentes.
- 2. Puestos públicos temporales.
- **37. Puesto público permanente**. Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una **necesidad constante** de servicio público."

(El resaltado es nuestro)

Ahora bien, la norma citada describe como un puesto público permanente a la necesidad constante de cubrir una posición, en la estructura de personal del Estado, pero ello no quiere decir que dicha permanencia, le otorgue al funcionario público la estabilidad laboral que únicamente puede ser adquirida mediante el ingreso a la Carrera Administrativa, a través de las normas de reclutamiento y selección para tal fin.

Para ampliar esta postura, es necesario reiterar el criterio que ha sostenido esta Corporación de Justicia, con respecto a la permanencia de los servidores públicos, pues el hecho que un servidor público ocupe un cargo de carácter permanente, no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad laboral, ya que ambas condiciones no pueden ser consideradas iguales, por ello, es necesario traer a colación la Sentencia emitida el 5 de septiembre de 2017¹, en donde esta Superioridad, en caso similar al que se encuentra bajo análisis, indicó lo siguiente:

"(...)

Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho

¹ Sentencia emitida el 5 de septiembre de 2017, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, incoada en contra de la Resolución 1472 de 31 de agosto de 201, emitida la Procuraduría General de la Nación.

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 adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.

Bajo este contexto, 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.

(...)"

De la jurisprudencia transcrita se extrae que el estatus de permanencia no puede ser confundido con la estabilidad a que tienen derecho los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa mediante un proceso de selección por méritos, por ende, no se aprecian las infracciones al Debido Proceso que alega la parte actora, pues la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, al momento de ser removida del cargo, no pertenecía a la Carrera Administrativa, por lo que se consideraba una servidora pública de libre nombramiento y remoción, siendo una facultad del Ente Nominador, en este caso la Autoridad Nacional de Aduanas, poder dejar sin efecto su nombramiento según la potestad discrecional de la Institución, sin necesidad de instaurarse algún Proceso para tal fin.

En referencia a esta facultad que posee el Ente Nominador de remover libremente a los funcionarios que no pertenezcan a la Carrera Administrativa o, que no se encuentren amparados bajo algún fuero especial, es necesario citar la doctrina inherente a este concepto, a fin de comprender su alcance, para ello citaremos lo señalado por el Doctor Eduardo Morgan Jr., quien en su obra titulada "Los Recursos Contenciosos Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño"², describe los Actos Discrecionales de la siguiente forma:

"(...)

Actos Discrecionales. Los actos administrativos han sido clasificados como 'Actos Reglados' y 'Actos Discrecionales'. La

13

² Morgan Jr. Eduardo. Los Recursos Contencioso Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño. 1982. Página 119.

calificación depende de la mayor o menor participación de la voluntad de la administración en la producción del acto. Cuando la Ley señala a la Administración el marco dentro del que debe actuar estamos en presencia de un Acto Reglado; cuando deja al criterio de la Administración la realización del Acto, se dice que este es discrecional.

(...)"

(El resaltado es de la Sala)

El concepto descrito, se refleja en el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas, el cual, desde su emisión no ha sido modificado y señala textualmente lo siguiente:

"Artículo 31. Funciones del Director General. Son funciones del Director General las siguientes:

- 1. ...
- 2. ...

15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerle sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia.

..."

(El resaltado es de la Sala)

De la norma en comento se desprende, que el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, tiene la facultad plena para destituir funcionarios subalternos que carezcan de la estabilidad reconocida por alguna Ley o fuero especial, razón por la cual, al motivarse la Resolución impugnada en debida forma, con las citas del fundamento jurídico por el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, no se observa que han concurrido elementos que puedan generar la ilegalidad de dicho acto.

Inclusive, se aprecia a foja 81 del Expediente Administrativo, comunicación remitida por el Director General de la Dirección de Carrera Administrativa de la República de Panamá, en donde se desprende que, atendiendo a la solicitud realizada por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, una vez realizada la evaluación correspondiente a la información laboral de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, se concluyó que no existía objeción al trámite de remoción del cargo, es decir, quedó demostrado que la Autoridad Nominadora realizó las gestiones pertinentes para asegurar el Debido Proceso.

Tanto la doctrina, como la norma citada, son congruentes con el reiterado criterio de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en casos similares. Para sustentar esta afirmación, citaremos Sentencia emitida el día 31 de mayo de 2021³:

"(...)

Frente a lo detallado, se colige que los funcionarios que hayan ingresado a la Carrera Administrativa conforme a las normas establecidas y que no pertenezcan a ninguna otra de las carreras establecidas o que no estén excluidos por la Constitución o las Leyes, gozarán de esta categoría, sin embargo, el mismo artículo hace la clasificación de los "servidores públicos" de la manera siguiente:

- 1. Servidores públicos de carrera.
- 2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
- 3. Servidores públicos que no son de carrera.

La citada norma es clara al señalar que, los servidores públicos que no son de carrera, no se encuentran incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la Ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política. Y, asimismo, determina los servidores públicos que no son de carrera de la manera siguiente:

- 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 prueba.
- 6. Eventuales.

Dentro de este contexto, los funcionarios que no ostentan un cargo de carrera, son considerados de libre nombramiento y remoción.

De acuerdo con lo preceptuado, la entidad demandada tenía la facultad de dejar sin efecto el nombramiento realizado a la señora Zuleika Cossu, permitiéndole a la demandante presentar los recursos que la Ley le otorgaba para defenderse dentro del proceso y acreditar sus pretensiones, además de haber agotado la vía gubernativa, acreditándose dentro de esta causa que no se han vulnerado las normas alegadas como infringidas por la parte actora.

En este caso, la señora Zuleika Cossu, no se encuentra amparada bajo el régimen de estabilidad en el cargo, es por ello que la administración puede ejercer la facultad de dejar sin efecto el acto de nombramiento, justificado ello en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad y la carencia de inamovilidad o estabilidad reconocida por la Ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

(...)"

(El resaltado es de la Sala)

³ Sentencia emitida el 31 de mayo de 2021, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, incoada en contra del Decreto de Personal No.689 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública de Panamá.

Tal como se ha expuesto, de la jurisprudencia citada resulta relevante reconocer la facultad que posee la Autoridad Nominadora, en este caso, la Autoridad Nacional de Aduanas, para remover al personal que carezca de estabilidad en el cargo, permitiendo al servidor público además la interposición de los Recursos que estimen convenientes para ejercer los Derechos que le asisten y, recurrir en contra de los Actos Administrativos, tal como ocurrió en el negocio jurídico bajo análisis, por lo que somos del criterio que no se aprecian las infracciones que al respecto ha denunciado la parte Demandante.

Otra de las ilegalidades que se le acusan al acto impugnado, consiste en la omisión del contenido de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, "Sobre la protección laboral para personas con enfermedades crónicas", lo que a criterio de la Demandante, generó la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, pues la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, manifestó sufrir de diferentes enfermedades físicas y mentales que impedían su remoción del puesto.

Ante tales señalamientos, se hace necesario citar el artículo 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, "Que adopta normas de protección laboral, para las personas con enfermedades crónicas", el cual fue reformado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, y señala lo siguiente:

"Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición."

(El resaltado es de la Sala)

Se desprende de la norma transcrita que, a pesar de los argumentos esbozados por la parte Demandante, no se aprecia dentro del Historial de Recursos Humanos de la señora SANDRA ELENA DUCASA ESPINO, mucho menos consta, en los elementos probatorios admitidos mediante el Auto de

Pruebas No.154 de 21 de febrero de 2022, emitido por esta Superioridad (foja 75-77 del Expediente Judicial), que se haya aportado algún tipo de Certificación emitida por una Comisión Interdisciplinaria o, por Médicos Especialistas idóneos, tal como se describe en la norma invocada, motivo por el cual, tales argumentos también deben ser desestimados. En efecto, en el Expediente solo consta una Certificación Médica suscrita por un médico general que, en todo caso data del 10 de diciembre de 2020, es decir que es posterior a la emisión del acto acusado y su confirmatorio. (Foja 16)

Del análisis expuesto, se ha evidenciado, que no le asiste la razón a la parte Actora, al alegar que su remoción del cargo es ilegal, pues consta que, inmediatamente la señora **SANDRA ELENA DUCASA ESPINO** fue notificada de la Resolución impugnada, interpuso los Recursos correspondientes para el ejercicio de su defensa, garantizándose así, el cumplimiento de los Principios inherentes al Debido Proceso.

Por todo lo anterior, se ha demostrado que la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, no adolece de ilegalidad, pues, se emitió en base a las normas legales vigentes, con sustento en la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora, permitiéndose a la parte Demandante interponer las Acciones Recursivas que estimó procedentes, sin que su actuar lograra desvirtuar la legalidad del acto impugnado, motivos que nos llevan a negar las pretensiones de la Demanda.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República de Panamá y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa No.685 de 20 de octubre de 2020, al igual que al igual que su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa No.736 de 26 de octubre

104

de 2020; ambas emitidas por la Autoridad Nacional de Aduanas y, en consecuencia, se **NIEGAN** el resto de las pretensiones de la Demanda.

NOTIFÍQUESE.

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

(Ge al life dogne

MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA MAGISTRADA

KATIA ROSAS SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Juio DE 20 23

ALAS 8: 48 DELA Mañana

inactivimbel slab roborus

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1533 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la de 20 22 de de hoy 22 de 3 de 20 22 de 20 22 de de 20 22 de 20