

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 279

Panamá, 15 de marzo de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción (Corregida).**

El Licenciado Adán Arcadio Castillo Arrieta, actuando en representación de **Yesenia Isabel Rosas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018, expedida por el **Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas**, sus actos confirmatorios y 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 los que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18 y 19 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.

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

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

## II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 31 (numeral 15) y 156 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas, señalan entre otras, que el Director General tiene entre sus funciones nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios, concederles licencias e imponerles sanciones; así como también la aplicación de la carrera a los funcionarios en que se expida la carrera del servicio aduanero, gocen de los beneficios de la carrera administrativa, podrán elegir a cuál de ellas acogerse (Cfr. fojas 148 y 149 del expediente judicial);

B. Los artículos 1 y 156 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994; el cual fue modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que establece y regula la Carrera Administrativa, los cuales señalan que: la presente Ley desarrolla capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución de la República de Panamá, regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa; también señala que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito (Cfr. foja 149 y 150 del expediente judicial).

C. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, **hoy derogada al momento en que se dieron los hechos**, por la cual se extiende la estabilidad a aquellos servidores públicos que tengan dos (2) años o más de estar laborando en forma continua en una posición eventual o transitoria, que son aquellas cuya formalidad de nombramiento es un Contrato cuyo máximo de duración es el año fiscal por disposición presupuestaria (Cfr. foja 150 del expediente judicial).

D. Los artículos 34, 36, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los cuales señalan, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general; señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de

una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; así como la prohibición que autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos; de las causales de nulidad absoluta en los actos administrativos, en particular cuando se dictan con omisión de trámites fundamentales; y señala también que será meramente anulable, conforme a las normas contenidas, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder y la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos o que resuelvan recursos (Cfr. fojas 151 a 153 del expediente judicial).

E. Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señala las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónica, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, se prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral. Igualmente se prohíbe tomar medidas de presión o persecución por estas causas, con la finalidad que el trabajador afectado abandone el empleo; los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley y la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas (Cfr. foja 154 del expediente judicial).

F. El artículo 45-A de la Ley 42 de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016; que señala que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni

desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación laboral (Cfr. foja 155 del expediente judicial).

## **II. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Según las constancias procesales, mediante la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Yesenia Isabel Rosas Martínez**, quien ocupaba el cargo de Inspector de Aduanas I, en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado a la recurrente el día 26 de junio del mismo año (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por medio de la Resolución Administrativa 329 del 05 de julio de 2018, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, la cual le fue notificada a la interesada el 23 de julio de 2018 (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

Posteriormente, el 16 de agosto de 2018, el apoderado judicial de la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 254 de 4 de junio de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, el acto que la confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de inmediato de la servidora pública al cargo que ejercía al momento de emitirse al acto acusado y se haga efectivo del pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 4 de junio de 2018 hasta el momento de su restitución (Cfr. foja 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora manifiesta que el acto acusado se dictó con la omisión absoluta de toda la motivación y argumentación que debe caracterizar las actuaciones de la entidad, de manera tal que le permita a quien se viere

afectado con tal medida, poder hacer uso de sus derechos y así garantizarle el debido proceso (Cfr. fojas 151 a 153 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que la falta de confianza no acarrea causal de destitución ya que este argumento no se contempla en la Resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas y la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la carrera administrativa (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

También añade, que la normativa impone que el acto administrativo que está viciado, porque fue proferido infringiendo el procedimiento vigente, violenta el contexto normativo y por ende se sanciona con la anulabilidad del mismo (Cfr. foja 152 del expediente judicial).

Señala además, que la actora es hija de una madre con discapacidad que padece de diabetes mellitus, hipertensa, y que producto de su padecimiento se le amputó una pierna, teniendo que movilizarse en silla de ruedas por lo que este padecimiento es protegido por la Ley 23 del 2007, que crea la Secretaría de Discapacidad; la Ley 25 del 2007, que aprueba la Convención sobre Derecho de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptados en Nueva York y la Ley 15 del 2016 (Cfr. foja 147 y 148 del expediente judicial).

De igual manera, dice la actora que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados de Trabajo o tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (Cfr. foja 154 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Yesenia Isabel Rosas Martínez** 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.

---

Según se desprende de la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018, acto acusado de ilegal, **Yesenia Isabel Rosas Martínez** ocupaba el cargo de Inspector de Aduanas I, en la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la mencionada Resolución Administrativa 329 de 05 de julio de 2018, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: “...*se dejó sin efecto el nombramiento de YESENIA ISABEL ROSAS MARTÍNEZ, toda vez que es una facultad de la autoridad nominadora, aunado al hecho que no está amparada bajo el régimen especial que establece la Ley de Carrera Administrativa u otra carrera de servidor público, por tanto su posición es considerada de libre nombramiento y remoción*” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Igualmente, de la Resolución Administrativa 329 de 05 de julio de 2018, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito: “*Que el recurrente no ha aportado en la sustentación del recurso de reconsideración, argumentos o motivaciones de hecho o de derecho, ni constan en el expediente documentos que hagan variar la decisión adoptada en la Resolución Administrativa No. 288 de 20 de junio de 2018*” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

#### **A. Facultad Discrecional.**

En este sentido, reiteramos que tal como lo explicó la Autoridad Nacional de Aduanas en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **Yesenia Isabel Rosas Martínez** era una funcionaria de libre nombramiento y remoción y para destituirla de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, como en efecto se hizo, la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa.

En otro orden de ideas, no puede perderse de vista que la accionante no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue destituida, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Yesenia Isabel Rosas Martínez** no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa y/o Aduanera, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Inspectora I en la institución, estuvo ceñida a Derecho, particularmente en lo dispuesto en el artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, de acuerdo con el cual, entre las funciones del Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas se encuentra la de: “*nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos...*” (Cfr. fojas 18-19 y 172 y 173 del expediente judicial).

En un caso similar al que se analiza, el Tribunal en la Sentencia de 26 de abril de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

**Cabe agregar que, en este caso la Administración se encuentra representada por la Autoridad nominadora, que es el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, a quien el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley No.1 de 13 de febrero de 2008 le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; 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.**

Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora...de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, que consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos aduaneros, toda vez que no consta en el expediente que el señor..., haya adquirido dicho derecho a la estabilidad en el cargo, así como tampoco prospera el cargo de violación del artículo... del mismo cuerpo legal, por las causas señaladas.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación alegados por la parte actora de los artículos..., 99... de la Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, relativos al procedimiento disciplinario, la aplicación de medidas disciplinarias y el campo de aplicación del Reglamento Interno de la entidad demandada; toda vez que, la destitución se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, tal como se observa en la motivación del acto impugnado, en estricto apego con la ley de Aduanas.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad de la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

#### DECISIÓN DE LA SALA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.380 de 10 de octubre de 2014, 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).

#### **B. Discapacidad.**

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que la actora **en el hecho noveno en su escrito de la demanda**, expresa que es hija de una madre con discapacidad que padece de diabetes mellitus, hipertensa a la cual le cortaron una pierna y anda en silla de ruedas, y que al despedirla se le imposibilita brindarle los cuidados y la atención que ésta necesita (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En cuanto a lo expuesto por la recurrente, esta Procuraduría estima pertinente indicar que si bien la actora alegó ser hija de una madre con enfermedad que le ocasiona discapacidad, **lo cierto es que la misma no aportó documentación que acredite tal vínculo o parentezco familiar de dichas personas ni mucho menos que esa persona depende económicamente de ella. Tampoco aportó documentación médica que acredite la enfermedad.**

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto **Yesenia Isabel Rosas Martínez** fue notificada del acto acusado de ilegal, y en contra del mismo interpuso el recurso de reconsideración correspondiente y no conforme con la decisión administrativa, acudió a la Sala Tercera a presentar la demanda objeto de estudio; situación que de ninguna manera desvirtúa la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, por lo que solicitamos que



esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera (Cfr. fojas 17 y 19 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018**, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### IV. Pruebas:

1. Se **objetan** las pruebas documentales visibles a **fojas 124, 130, 133, 157, 158, y 159** por consistir en documentos presentados en copias simples, contraviniendo así lo señalado en el artículo 833 del Código Judicial.

Al respecto, la Sala Tercera en el Auto 8 de abril de 2015, se ha pronunciado de la siguiente manera:

“...  
 III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

A este respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial que a la letra dicen: ...

**‘Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias autenticadas, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.’**

De esto se colige que **los documentos deben aportarse al proceso en originales o en copias, y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original.**

...” (El resaltado es nuestro).

2. Igualmente, objetamos las pruebas documentales enunciadas en las fojas 125, 128 y 129, consistentes en una serie de exámenes del Hospital Chiriquí y certificaciones médicas de Policentro Médico Especializado de Chiriquí, puesto que si bien se encuentran presentadas en sus originales lo cierto es que **el accionante no solicitó su reconocimiento de contenido y firma, requisito inherente** para que los documentos privados emanados de terceros surtan valor probatorio, por lo cual se incumple con lo previsto en el artículo 871 del Código Judicial.

En relación con lo anterior, la Sala Tercera a través de la Resolución de 28 de junio de 2006, se pronunció de la siguiente manera:

"Finalmente, el Tribunal Ad-quem estima viable la modificación solicitada al auto recurrido, en cuanto a que debe señalarse que se cita a los licenciados BORIS BAZÁN y JAVIER BARRIA **para que reconozcan su firma y se ratifiquen del contenido** de la certificación visible a fojas 146-147 del expediente (Tomo I), **por tratarse de documento privado proveniente de terceros, que debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 871 del Código Judicial.**

En ese contexto, el resto de la Sala estima que **aún cuando el documento en cuestión es auténtico, por haberse reconocido sus firmas ante Notario, el hecho de que haya sido suscrito por terceros, impone la exigencia de que cumpla con los requisitos establecidos en el texto legal antes citado.** Al efecto resulta ilustrativa la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, calendada de 30 de julio de 2002, en que manifestó lo siguiente:

‘Es el criterio de esta Corporación de Justicia que la aplicación correcta de los artículos 858 y 871 del Código Judicial al caso que nos ocupa, consiste en que el documento auténtico privado (finiquito, relevo de responsabilidad y renuncia de todo reclamo bajo pólizas de incendio) tiene el mismo valor intrínseco (en su contenido) como si fuera un documento público, pero en lo atinente a sus firmantes, no con respecto a los que no han intervenido en el documento y que son partes en un proceso en el que el documento se pretende hacer valer, ya que para ello se requiere que el documento sea reconocido expresamente por sus autores.’ (El resaltado es nuestro y lo subrayado es del Tribunal).

3. Se **objetan** las pruebas documentales consistente en copia simple de un Ultrasonido realizado por el Doctor Jaime Bravo visible a fojas 131 y 132 del expediente judicial, habida cuenta que no ha sido llamada al proceso la persona que realizó la prueba para que reconozca su autoría, lo que resulta contrario a lo establecido en el numeral 1 del artículo 856 del Código Judicial.

4. Se **objetan** las pruebas aducidas por la parte actora **visibles a foja 156** del expediente judicial dirigidas a la Dirección General de Carrera Administrativa, al Hospital Regional Dr. Rafael Hernández L. del Departamento de Patología y la dirigida al Instituto Oncológico, **debido a que a través de ellas, se pretende incorporar al proceso elementos que debieron ser diligenciados por la demandante ante la entidad ya mencionada, mediante la presentación de los memoriales o las solicitudes correspondientes.**

Al no hacerlo, **o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la actora intenta trasladar al Tribunal la carga de la prueba;** misma que debe ser asumida por ella de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; **máxime si la recurrente estima que constituyen documentos convenientes para el argumento de su defensa.**

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante el Auto de 17 de abril de 2009, se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

No sin antes realizar un análisis minucioso a cada uno de los elementos probatorios que se evidencien dentro del presente infolio, ello, aparejado de la consideración de **lo expuesto en nuestra legislación en materia de pruebas y sobre su legitimidad, en concomitancia del Principio de la Universalidad de las Pruebas;** sino, que se ha hecho ostensible la incurrencia en ciertas actitudes que, a la postre, **se tornan impropias al procedimiento y debido proceso,** propiamente, claro está, no es que con ello queramos pretender adelantar juicios que vendrían a

ser propios del fondo del proceso, pero si para que sirvan de *docencia* a cada uno de nuestros lectores.


Tal y como anotáramos en el párrafo anterior, algunos de los detalles calificados como negativos en un proceso y que por ende, no podríamos dejar en el tintero es que **es esencial que la parte que pretenda que una o varias pruebas consten en el proceso previo a su desenlace, las enuncie, aduzca, presente o peticione oportuna y claramente; pues, salvo los casos que la Ley prevé, mal puede pretender que sea la Sala o el Juzgador quien se la logre cuando le corresponde a la propia parte la carga de la prueba, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que esta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus pruebas, se estaría atentando esencialmente contra el Principio de Igualdad de las Partes y, además, dejaría de manifiesto el desconocimiento de lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial, lo cual no pretende hacer esta Sala, máxime cuando en ocasiones se ha podido colegir que la parte que accede con tal actitud, encima hace más gravosa su conducta, no enunciando claramente lo que pide sea requerido por el Tribunal de la causa a otras instancias o dependencias, indistintamente de su naturaleza.”** (La subraya es de la Sala y lo destacado es nuestro).

5. Se **objetan** las pruebas **visibles a fojas 20-39 y 44-122**; ya que no guardan relación con el proceso, pues la materia que se discute en el caso es la desvinculación de la actora que está fundamentada en la potestad discrecional de la autoridad nominadora al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial.

6. Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General