

**Entrada N°59182021**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO ALFREDO BERROCAL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N°683 DE 20 DE OCTUBRE DE 2020, EMITIDA POR LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, ocho (08) de marzo de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 683 de 20 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

La actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución Administrativa N° 683 de 20 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, así como del Acto Confirmatorio contenido en la Resolución Administrativa N° 754 de 26 de octubre de 2020. A través del Acto impugnado se decreta lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, con Cédula de Identidad Personal N°8-435-817, en el cargo de **OFICINISTA DE PLANILLAS (SUPERVISOR)**, Código de Cargo N°0051090, Posición N°1397...

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Reconocer a la servidora pública sus prestaciones económicas que por ley le corresponde.

(...)” (Cfr. fs. 24-25 del Expediente Judicial)

Además de la declaratoria de nulidad del Acto impugnado, la demandante pretende que la Sala ordene su reintegro al cargo que desempeñaba, así como el pago de los salarios dejados de percibir.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO** tenía más de treinta y tres (33) años, como personal permanente, en la Entidad demandada.

Indica que a través del Acto Administrativo impugnado se le destituye del cargo que desempeñaba como Oficinista de Planillas, siendo notificada de tal decisión en fecha veintiuno (21) de octubre de 2020.

Al respecto, sostiene que el Acto atacado no expone causa alguna de destitución, así como tampoco hay constancia que haya sido sometida previamente a un Proceso Disciplinario, por lo que fue destituida sin causa justificada, vulnerando así el Debido Proceso.

Finaliza indicando que la Autoridad no prestó atención a que **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO** tiene fuero de enfermedad, pues está amparada por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, por padecer de Hipertensión Arterial y Laverintitis (enfermedad del oído).

En cuanto a las normas que se estiman vulneradas, la actora advierte los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que, en su orden, hacen referencia a los casos por los cuales el servidor público quedará retirado de la Administración Pública; al término de prescripción de la persecución por Faltas Administrativas; a la formulación de cargos por escrito al

servidor público cuando los hechos ocurridos puedan producir la destitución directa; y, al procedimiento a seguir una vez concluida la investigación por parte de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

Además, estima vulnerados los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que tratan sobre los Principios de la Actuación Administrativa y la motivación de los Actos Administrativos; e, igualmente, los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo N°222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la Ley 9 de 1994, que disponen, respectivamente, que la aplicación de una sanción disciplinaria deberá ser el resultado final de un Procedimiento Administrativo donde se hayan investigado los hechos; y que no se aplicarán sanciones de esa naturaleza en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos en la Ley.

Del mismo modo, considera se han transgredido los artículos 99, 108 (literal d), 112 (numeral 6), 113, 114 y 115 del Reglamento Interno de Trabajo de la Autoridad Nacional de Aduanas, aprobado mediante Resolución N°097 de 22 de noviembre de 2010, que se refieren, en su orden, a la aplicación de la destitución como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones; la destitución del cargo como una de las sanciones a aplicar por razón de la comisión de una falta administrativa; la tipificación de las faltas administrativas, puntualmente dentro de las faltas de máxima gravedad, el alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la presentación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo; la investigación que precede a la aplicación de sanciones disciplinarias; el proceso de la investigación y el Informe sobre la investigación.

De igual manera, advierte el quebrantamiento de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que se refieren a la protección y los derechos

de los trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que producen discapacidad laboral. (Cabe indicar que el activador judicial transcribe las normas contenidas en la Ley 59 de 2005, publicada en Gaceta Oficial N°25,457 de 4 de enero de 2006; no obstante, el ordenamiento legal vigente al momento de la emisión del Acto Administrativo, corresponde a la referida Ley con las modificaciones establecidas en la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que reforma, entre otros, los artículos antes mencionados).

Por último, estima vulnerado el artículo 1 de la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que adiciona el artículo 4-A a la Ley 59 de 2005, el cual establece el derecho al pago de salarios dejados de percibir en caso de reintegro por parte de la Autoridad Nominadora.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la Autoridad Nacional de Aduanas, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°250-2021-ANA-OIRH-DG de 22 de marzo de 2021, en donde manifiesta lo siguiente:

“... El numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 2008, establece entre las funciones 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.

Mediante Resolución Administrativa N°683 de 20 de octubre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento de **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, portadora de la cédula de identidad personal N°8-435-817, 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.

(...)

Vale la pena destacar, que el artículo 794 del Código Administrativo establece que la determinación del período de duración de un empleado no coarta la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o la Ley. Al no haber incorporado prueba alguna que demuestre que el servidor público afectado por la medida, se encuentra protegido por una ley especial o que pertenezca a carrera administrativa y/o carrera aduanera, que le garantice estabilidad en el cargo, está sometido a libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora.

(...)” (Cfr. fs. 49-50 del Expediente Judicial).

### III. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°1444 de 13 de octubre de 2021, la Procuraduría de la Administración solicitó a la Sala Tercera que declare que no es ilegal la Resolución Administrativa N°683 de 20 de octubre de 2020, dictada por la Autoridad Nacional de Aduanas; y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la demandante.

Argumenta el Ministerio Público que “... *está acreditado en autos que **Dadma Dianela Gibbs de Cedeño** 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...*”. (Cfr. f. 72 del Expediente Judicial).

En tal sentido, indica que la Destitución de la servidora pública estuvo ceñida a Derecho, puesto que entre las funciones del Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas está el destituir a los funcionarios subalternos; además que, la funcionaria no demostró que accedió al cargo del cual fue destituida, en base al sistema de méritos, por lo que no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa y/o Aduanera (Cfr. f. 73 del Expediente Judicial).

Advierte que no se ha desatendido la motivación del Acto Administrativo, puesto que en éste se establece de manera clara la justificación de la decisión adoptada por la Institución.

Por su parte, en cuanto al argumento que no podía ser desvinculada por estar amparada por la Ley N° 59 de 2005, manifiesta que la accionante no aportó la documentación idónea que acreditaba su condición clínica, por lo que indica que “... ***al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado***”; y, como

consecuencia, no resulta viable el pago de los salarios caídos, pues para que ese derecho sea reconocido, es necesario acreditar que se está aforado, según lo dispuesto en la Ley N°59 de 2005, adicionado por la Ley N°151 de 24 de abril de 2020. (Cfr. fs. 78, 80 y 81 del Expediente Judicial).

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

En su escrito de Alegatos contenido en la Vista N°1790 de 17 de diciembre de 2021, el Procurador de la Administración reitera la opinión expresada en la Vista N°1444 de 13 de octubre de 2021, e insiste en la declaratoria de legalidad del Acto Administrativo impugnado. A su vez, en cuanto a la actividad probatoria sostiene que, la recurrente no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial (Véanse fojas 91-99 del Expediente Judicial).

#### **V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

Con la Demanda promovida se pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acto Administrativo contenido en la Resolución Administrativa N° 683 de 20 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, así como del Acto Confirmatorio contenido en la Resolución

Administrativa N° 754 de 26 de octubre de 2020, y para que se hagan otras declaraciones.

Por medio del Acto impugnado, se dejó sin efecto el nombramiento de **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, en el cargo de Oficinista de Planillas (Supervisor); y se le reconocen las prestaciones económicas que por Ley le corresponden.

Ahora bien, observa la Sala que la activadora de esta Jurisdicción argumenta que el Acto Administrativo impugnado quebranta los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018.

En cuanto a la vulneración del artículo 127 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, indica que la Autoridad Nominadora solo podía destituir a la servidora pública, siempre y cuando se le comprobara que había incurrido en alguna causa que justificara dicha medida. Por su parte, en referencia a la infracción de los artículos 153, 161 y 162 de la excerta legal citada en líneas previas, advierte que para que procediera dicha medida, la Entidad, por medio de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, estaba en la obligación de iniciar una investigación sumaria para la comprobación de los cargos atribuidos a la funcionaria, lo cual no se dio, así como tampoco se le permitió ejercer su Derecho de Defensa, y, mucho menos, se presentó un Informe final y sus correspondientes recomendaciones.

En esa misma línea de pensamiento, señala que en el Acto atacado no se imputa causal de destitución a la servidora pública, y, en consecuencia, no era posible determinar si al momento de la destitución, había caducado el término de sesenta (60) días para perseguir las faltas administrativas.

De igual manera, advierte la supuesta infracción de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, toda vez que, a su juicio, el Acto Administrativo, al afectar derechos subjetivos, debió emitirse en estricto apego al Principio de Legalidad, y en cumplimiento del Debido Proceso; sin embargo, en dicho documento no se

expresan las razones por las cuales se dio por terminada la relación jurídica que vinculaba a **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, con la Autoridad Nominadora.

Asimismo, alega la vulneración de los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo N°222 de 12 de septiembre de 1997, porque la Autoridad Nominadora, previo a la destitución, no inició Proceso Disciplinario alguno en contra de la funcionaria, prejuzgando su actuar e imposibilitando su defensa.

En cuanto a la vulneración de las normas contenidas en el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas, advierte que la Destitución, como sanción disciplinaria, solo procede en el supuesto de incumplimiento de los deberes de funcionario o por haber incurrido en alguna causal que ameritaba tal sanción; sin embargo, se profirió un Acto que *“... deviene en abusivo e ilegal, en la medida en que aplica la destitución, sin que previamente hubiese demostrado en un proceso disciplinario o investigación disciplinaria incoado para tal fin...”*. (Cfr. f. 18 del Expediente Judicial)

Indica, que la Autoridad Nominadora violentó lo establecido en el Reglamento de la Institución, toda vez que no se realizó ninguna investigación disciplinaria previo a la ejecución de la destitución, y, como consecuencia, se dejó en indefensión a la servidora pública.

Advierte el quebrantamiento de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, ya que, al padecer de Hipertensión Arterial y Laverintitis (enfermedad del oído), la servidora pública goza de fuero por tener una enfermedad crónica, lo que le otorga el derecho a mantenerse en el cargo; siendo posible la terminación de la relación laboral, sólo por causa justificada.

Por último, alega la contravención de manera directa por comisión del artículo 1 de la Ley 151 de 24 de abril de 2020, que adiciona el artículo 4-A a la Ley 59 de 2005, y, en tal sentido, exige se respeten y reconozcan todos sus derechos.

De la revisión de la causa sometida a estudio se advierte, que el argumento central invocado por el apoderado judicial de la demandante radica en el hecho que el Acto demandado es ilegal, pues, de forma desatinada, la Institución basó su decisión en **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO** era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, sin tomar en cuenta que padece una enfermedad crónica, por lo que sólo procede la destitución por causa justificada, luego de un Proceso Disciplinario; y, sin motivar debidamente el Acto Administrativo.

Luego de examinados los argumentos en que se apoya la Demanda, la Sala conceptúa que no se han producido las violaciones endilgadas por la parte actora, tal como se expondrá a continuación.

Conforme se desprende de las piezas que componen el Expediente Judicial, **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, fue desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en lo siguiente:

“... Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el 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.

Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, portadora de la cédula de identidad personal No. **8-435-817**, que reposa en esta entidad gubernamental, ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que la servidora pública **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

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. f. 24 del Expediente Judicial)

Por su parte, consta en el Antecedente, que mediante Decreto de Personal N°9 de 18 de marzo de 1987, **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO** fue nombrada en la Institución, con el cargo de Operadora de Máquina Registradora

de Datos II, tomando posesión del cargo en fecha 2 de abril de 1987 (Cfr. f. 1 del Expediente Administrativo).

Asimismo, consta en el Expediente Administrativo los Certificados de Incapacidad N°25132 y N°25614, de fechas 19 de septiembre de 2006 y 12 de diciembre de 2006, respectivamente, suscritos por el Dr. Lloyd Antonio Gardner Ramos, Médico General, donde, escrito a mano, se lee: Hipertensión (Cfr. fs. 134-135 del Expediente Administrativo)

Se constata igualmente, una certificación manuscrita por el Dr. Arcecio Isael Adames M., fechada 2 de julio de 2019, donde manifiesta que **DADMA DIANELA GIBBS DE CEDEÑO** “... *curso actualmente con Paresia Vestibular Izquierda (...)* se recomendó no manejar y/o viajes largos hasta 2da orden según evaluación”. (Cfr. f. 199 del Expediente Administrativo).

No obstante, cabe indicar que, en lo que respecta a la actividad probatoria, no se constata que la actora, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por la Carrera Administrativa o de Servicio Aduanero, ni por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad, por lo que la remoción de la prenombrada encuentra su respaldo en el ejercicio de la facultad discrecional de la Autoridad nominadora para nombrar y destituir a los funcionarios subalternos, sin necesidad de un proceso previo, ni invocación de causal disciplinaria alguna.

En tal sentido, vemos que el Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al Régimen Aduanero”, especifica en su artículo 31, las funciones del Director General, sobresaliendo en lo que nos atañe, el numeral 15, que establece: “*Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia*”.

Es oportuno destacar que, en reiterada jurisprudencia, la Sala ha reconocido

que cuando se trate de funcionarios públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, funcionarios de libre nombramiento y remoción, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la Autoridad nominadora remueva de su cargo a los servidores públicos sin que exista causa disciplinaria. (v. gr. Sentencias de 21 de diciembre de 2015 y 10 de septiembre de 2021).

De igual manera, advertimos que la parte actora no logró demostrar, conforme a los requerimientos de Ley, que sobrellevaba una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.

Sobre el particular, es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, así como la Ley 25 de 2018, quien sufre una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, a falta de una Comisión Interdisciplinaria, debe certificar dicho padecimiento, por medio del diagnóstico que al respecto emitan dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo; sin embargo, como especificáramos en líneas previas, constan en el Expediente Administrativo dos (2) certificaciones de incapacidad para determinados días del año 2006, con el único detalle manuscrito que señala Hipertensión e, igualmente, una certificación de 2019, que indicaba que la funcionaria presentaba una Paresia Vestibular Izquierda, mas no se observa diagnóstico alguno de la alegada Laberintitis (son afecciones distintas del oído interno), así como tampoco se especifica que este último padecimiento sea crónico, involutivo y/o degenerativo; de lo que advertimos que los referidos documentos no cumplen con las formalidades que exige la Ley para certificar que la servidora pública afronta los anotados padecimientos.

Bajo este contexto, al analizar la actuación de la Institución en confrontación con las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como la revisión del caudal probatorio, esta Superioridad colige que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado, y negar las demás pretensiones de la parte actora, toda vez que para desvincular del cargo a **DADMA DIANELA**

**GIBBS DE CEDEÑO**, no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que no estaba aforada; y, además, se aprecia que en el Acto impugnado se justifican, de forma clara, las razones de hecho y derecho que fundamentaron la decisión adoptada por la Entidad demandada.

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 N°683 de 20 de octubre de 2020, emitida por la Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio; y **NIEGA** las demás pretensiones del demandante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**