

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 535

Panamá, 10 de abril de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

Contestación de demanda.

Expediente 1454192024. ✓

El Licenciado Mario I. Buitrago, actuando en nombre y representación de **Saúl Mosquera Chase**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°345 de 20 de septiembre de 2024, 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 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.

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 32 y 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que hacen alusión al debido proceso como derecho fundamental de los individuos panameños, y que los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que las actuaciones administrativas de las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del principio del debido proceso legal, con objetividad y apego al principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

C. El artículo 2 (numeral 16) de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que en realidad corresponde al Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto 696 de 28 diciembre de 2018, que hace referencia al concepto de destitución por causa justificada con respecto a los servidores públicos de carrera administrativa (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

D. Los artículos 6 y 16 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que determinan, que ante la ocurrencia de hechos que puedan producir la destitución directa, se le formularán cargos por escrito al servidor público, y, que a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, los funcionarios permanentes podrían ser acreditados en la carrera administrativa mediante el proceso de evaluación de desempeño (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Antes de adentrarnos en el estudio de la demanda que ocupa nuestra atención, debemos acotar que el apoderado judicial del demandante ha citado como infringidas dos (2) normas que corresponden a artículos de nuestra Constitución Política. Cabe recordar que la Sala Tercera no es competente para conocer de infracciones a normas constitucionales, potestad que está exclusivamente reservada para el Pleno de nuestra máxima corporación de justicia por mandato del constituyente, por lo que el análisis de responsabilidad planteada no deberá tomar en cuenta dichas infracciones.

De igual manera, se debe advertir que el apoderado especial del actor **no explica de manera individualizada, clara y suficiente** las normas supuestamente infringidas con la emisión del acto acusado, por el contrario.

Observa esta Procuraduría, que la acción contencioso administrativa bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°345 de 20 de septiembre de 2024, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Saúl Mosquera Chase**, del cargo que ocupaba como Cotizador de Precios III en dicha entidad (Cfr. fojas 24 a 25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Administrativa N°358 de 4 de octubre de 2024, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho

pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 4 de octubre de 2024 (Cfr. fojas 26 a 27 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 4 de diciembre de 2024, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que en consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro, y el correspondiente pago de los salarios caídos, entre otras declaraciones (Cfr. foja 3 expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial del recurrente manifiesta lo que a continuación se transcribe:

A) *“...La destitución del cargo a nuestro representado se adoptó mediante acto administrativo expedido en desconocimiento del debido proceso que ordena la Constitución y la Ley, toda vez que... en ningún momento de le endilgó o encausó algún motivo para su destitución.”;*

B) *“Si se observa en el expediente administrativo de acciones de personal de nuestro representado no consta ningún proceso disciplinario de hechos que se le atribuyan a nuestra representada (sic), siendo así, es violatoria esta resolución.”;*

C) *“Se emite una resolución sin antes establecer las causales de destitución de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 9 de 1994... no se concede el debido proceso a nuestro representado, un trato justo en el cual pueda hacer uso de sus derechos constitucionales.”;*

D) *“...el funcionario de la Autoridad Nacional de Aduanas, desconoce lo establecido en la Ley 23 de 2017, desconociendo los 10 años de antigüedad del funcionario Mosquera Chase.”* (Cfr. fojas 5 a 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Saúl Mosquera Chase**.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

Esta Procuraduría se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, que de acuerdo con las consideraciones de la entidad demandada, las cuales reposan en auto, su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial (Cfr. fojas 24 a 25 del expediente judicial).

Tal medida tuvo sustento en el artículo 31 (numeral 15) del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, que establece.

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

...

15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia.” (Lo subrayado es de este Despacho).

En atención a lo anotado, vale la pena destacar que la norma transcrita faculta al regente de la entidad demanda para remover a los funcionarios de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, por lo que, se procedió con la remoción del ex servidor público, toda vez, que el cargo que ejercía, según consta en el Informe de Conducta, estaba sujeto a la discrecionalidad y potestad de la Directora General, pues **Saúl Mosquera**

Chase, no estaba amparado por la Carrera Administrativa ni por un régimen especial (Cfr. fojas 24 a 25 del expediente judicial).

En este escenario, considera este Despacho que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho que justifican la destitución del cargo del recurrente, de las cuales se notificó en debida forma; y se le permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que le amparan al servidor público, lo que ha evidenciado que pudo ejercer ampliamente su derecho a la defensa.

Debemos manifestar lo que agrega el informe de conducta de la entidad demanda, en el que se expone lo siguiente:

“...Del examen del expediente personal del señor Mosquera, se puede observar que el mismo no ingresó a ocupar el cargo a través de un concurso de méritos, el cual le otorgara estabilidad laboral conforme a lo señalado en la Ley 9 de 20 de junio de 1994. Y el artículo 2 de dicha normativa señala que son servidores públicos en funciones, los que están ocupando de manera permanente un cargo público definido como lo es la Carrera Administrativa, hasta que se constituyan en Servidores Públicos de Carrera Administrativa o se les desvincule de la Administración Pública.

El ingreso de Mosquera Chase a la Autoridad Nacional de Aduanas se hizo de manera discrecional, sin cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley de carrera Administrativa, al no haber accedido al sistema de concurso de méritos o selección.

Tampoco el demandante forma parte de una carrera pública, que le garantizara la estabilidad laboral, por lo cual su puesto era un cargo de libre nombramiento y remoción.

En consecuencia, **el señor Mosquera, mantenía la condición de funcionario público en funciones, quien podía ser desvinculado discrecionalmente de la Institución...**” (Cfr. foja 32 del expediente judicial) (Lo destacado es de este Despacho).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que las actuaciones administrativas ejercidas por la entidad en referencia a la desvinculación del demandante, se dieron en observancia de las garantías procesales que le asisten al accionante, en cumplimiento del debido proceso legal.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

Conforme advierte este Despacho, las razones expuestas por el apoderado judicial de **Saúl Mosquera Chase**, no acreditan que las actuaciones de las autoridades administrativas de la entidad demandada hayan violentado las normas invocadas como infringidas.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su **Sentencia de veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023)**, señaló lo siguiente:

"Sin embargo, observa la sala que no se constata en el referido Expediente, que la demandante, al momento de la emisión del Acto impugnado, se encontraba amparada por

la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece la carrera Administrativa, alguna carrera en la Función Pública o por algún régimen laboral especial o fuero que legitimara la alegada estabilidad; **por lo que la Autoridad podía dejar sin efecto su nombramiento, amparado en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.**

Es oportuno manifestar que, en el engranaje de la Administración Pública, la estabilidad laboral puede ser adquirida por el servidor público, ya sea porque su ingreso se dio en estricto cumplimiento de los requisitos y procedimientos exigidos en la Ley, de conformidad con lo estipulado, en este caso, para el sistema de Carrera Administrativa; o, en su defecto, la inamovilidad en el puesto de trabajo puede ser reconocida, excepcionalmente, en los casos en que el propio ordenamiento jurídico así lo reconoce; es decir, en los que la Ley otorga una protección laboral producto de una condición, inherente al funcionario, que haya sido acreditada.

A ese respecto, es oportuno destacar que, **en reiterada jurisprudencia, la sala ha reconocido que cuando se trate de servidores públicos que no estén amparados por un régimen de estabilidad, es posible que, en ejercicio de su potestad discrecional, la autoridad nominadora los remueva de su cargo, sin que exista causa disciplinaria.**

...

En otro orden de ideas, vale apuntar que **concordamos con el criterio expuesto por el Ministerio Público, en cuanto a que, para desvincular del cargo a..., no era necesario invocar causal alguna, por tratarse de una funcionaria de libre nombramiento y remoción;** y de igual manera, que se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la razón de la decisión adoptada por la institución. (Cfr. f.46 del Expediente Judicial).

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como de las pruebas documentales, lleva a esta superioridad a

la conclusión que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora...” (Lo destacado es de este Despacho).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en la Resolución Administrativa N°345 de 20 de septiembre de 2024, que constituye el acto acusado, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo que mal puede alegar que la nota acusada no se encuentra motivada y deviene en ilegal.

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, el activador judicial no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que la Directora General de la entidad acusada, estaba facultada legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno

traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que el actor, fue notificado en debida forma del acto originario, en su condición de funcionario de libre nombramiento y remoción; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo; y junto con su recurso de reconsideración debió aportar pruebas que logran variar la decisión de la entidad, lo cual no hizo, situación que fue abordada por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, de la siguiente manera en el acto confirmatorio: *“Que al no haber aportado el recurrente 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.345 de 20 de septiembre de 2024, la suscrita Directora General, en atención a la necesidad de preservar los intereses de la Autoridad Nacional de Aduanas y en uso de sus facultades legales, resuelve... mantener lo dispuesto en la Resolución Administrativa No.345 de 20 de septiembre de 2024, por la cual se deja sin efecto el nombramiento de SAÚL MOSQUERA CHASE...”* (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

3.2. Análisis del Despacho sobre el fuero por enfermedad crónica.

Esta Procuraduría es consciente que dentro de los procesos contenciosos administrativos, rigen los principios procesales dispositivos, de justicia rogada y el de congruencia, por los cuales el Tribunal sólo puede examinar la legalidad del acto acusado de ilegal, a partir de su confrontación con las normas legales y reglamentarias aducidas por la parte actora como infringidas.

A pesar de lo indicado en el párrafo anterior, **y aun, cuando el apoderado judicial de Saúl Mosquera Chase, no ha planteado en la presente demanda juicios de hecho ni de derecho en relación con el fuero por enfermedad crónica que otorga la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la 1 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, es propicio aludir que, dicha norma no es aplicable en el caso que nos ocupa, toda vez, que el recurrente no acreditó en la vía gubernativa que tuviera alguna enfermedad que le hubiese provocado una limitación o un desmejoramiento al grado que no pueda seguir ejerciendo una vida profesional, lo anterior, **a través de dos (2) certificaciones médicas tal como lo establece el artículo 5 de la norma en mención.**

Ante este escenario, no se puede soslayar lo señalado por el ente acusado en su Informe Explicativo de Conducta: **“...La resolución se notificó el día 26 de septiembre de 2024, presentando el afectado su correspondiente recurso de reconsideración y que en ese momento adjuntó certificación médica de padecer Diabetes Mellitus Tipo 2, Hipertensión Arterial y Dislipidemia, calendada 26 de septiembre de 2024, la misma en que se notificó... Que antes del recurso de reconsideración no había constancia alguna sobre el padecimiento médico**

*del señor Mosquera Chase y recalcamos que la certificación menciona que es paciente desde el año 2020 y desconocemos las razones por la cual (sic) no se hizo la comunicación respectiva a la Oficina Institucional de Recursos Humanos y revisando minuciosamente el expediente personal, no hay constancias... **que lo único que presentó fue una certificación del Doctor Carlos Iván Díaz de la Clínica Los Ángeles, ubicada en Chorrera... con fecha de emisión del mismo día que se notificó de su destitución y fue adjuntada y de conocimiento al momento de sustentar recurso de reconsideración ante esta Autoridad....***” (Cfr. fojas 31 a 32 del expediente judicial) (Lo destacado es de este despacho).

Por otra parte, observa este Despacho que, aun cuando el recurrente no hace alusión a situaciones de hecho y de derecho con respecto a alguna discapacidad como consecuencia de una enfermedad crónica, **ha aportado con la presente demanda una certificación del Instituto Oncológico Nacional de fecha 22 de marzo de 2017, sin cumplir con las formalidades previstas en la Ley en materia probatoria**, pues, a pesar que el referido documento es expedido por una institución pública, ha sido presentado en copia simple cotejada por el Notario Público Décimo del circuito de la provincia de Panamá, no así, por el servidor público que custodia su original.

Ante este escenario, queda claro que **Saúl Mosquera Chase**, no hizo uso de la prerrogativa que ha otorgado el legislador panameño por medio de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modificó el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, para que tanto en la vía gubernativa como en los procesos contenciosos administrativos, el interesado en demostrar sus posibles padecimientos clínicos se valiera de un mecanismo eficiente, que consiste en aportar las dos (2)

certificaciones médicas expedidas por especialistas idóneos en el ramo, lo cual no ocurrió en el caso bajo análisis (Cfr. fojas 31 a 32 del expediente judicial).

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral conforme a los mecanismos establecidos en la Ley, tal como se explicó bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise, por conducto de la Sentencia de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintidós (2022), que en lo medular dispone lo siguiente:

“...

Si bien es cierto, el demandante ha aportado dentro del proceso certificaciones médicas en relación a los medicamentos que toma con motivo de la enfermedad crónica por diabetes (cfr. f. 63-65 del expediente judicial), y además se han aducido como violados los artículos 1, 2 y 4 de la ley 59/2005, **esta corporación de justicia debe advertirle al apoderado judicial de la parte actora, que ha pasado por alto, que al momento en que fue destituido su representado** (19 de agosto de 2019), **ya se encontraba vigente la ley 25 del 19 de abril de 2018 a través de la cual se procede a modificar la ley 59/2005.**

Así las cosas, en el artículo 5 de la ley 59/2005, se establece en relación a la acreditación de las enfermedades crónicas, lo siguiente:

...

Visto lo anterior, y frente a la problemática que generaba la ausencia de la conformación de la comisión interdisciplinaria para acreditar que una persona tenía una enfermedad crónica, **al modificarse la ley, se ha permitido a partir del año 2018, demostrar la existencia de una enfermedad crónica y degenerativa, a través de dos (2) certificados médicos expedidos por especialistas idóneos en el ramo.**

Sin embargo, al revisar las constancias probatorias que figuran dentro del expediente, se observa que el accionante sólo aporta recetas médicas expedidas por el Dr. Arturo Navas M.,

como *médico general* de urgencias, **sin que se cumpla con la formalidad establecida en el artículo 5 de la ley 25/2018, en el sentido de haberse aportado dos (2) certificaciones médicas de galenos especialistas (endocrinólogos) que acreditaran la enfermedad crónica de diabetes que posee el demandante...**, por lo que ante la ausencia de dichos medios o elementos probatorios previamente descritos, este despacho es del criterio que el demandante no ha podido acreditar la existencia de la enfermedad crónica alegada.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En virtud de lo referido previamente, el actor no puede pretender estar amparado por el fuero que otorga la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuando no ha cumplido con los presupuestos legales en materia probatoria que se encuentran estatuidos en dicha Ley, **pues, tal como señala la entidad acusada, éste presentó una sola certificación con su recurso de reconsideración, con fecha del día de su destitución, y en que se indicaba distintos padecimientos clínicos.**

3.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

En cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Saúl Mosquera Chase**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad

de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL, la Resolución Administrativa N°345 de 20 de septiembre de 2024**, emitida por la **Autoridad Nacional de Aduanas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

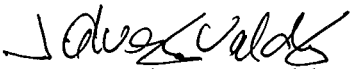
4.1. Esta Procuraduría **objeta** los documentos visibles de fojas 13 a 17 del expediente judicial, por no cumplir con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General