

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 1075

Panamá, 10 de septiembre de 2018

El Licenciado Alexander Antonio Fragueiro, actuando en nombre y representación de **Mitzel Dalia Peralta Nuñez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa 002 de 02 de enero de 2018, expedida por el Director General de la **Autoridad Nacional de Aduanas**, su acto confirmatorio y 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa 002 de 02 de enero de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante el cual se destituyó a **Mitzel Dalia Peralta Nuñez** del cargo de Administrador Regional (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución 047 de fecha 29 de enero de 2018, del Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, la cual mantuvo en todas

sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado personalmente al demandante el 5 de febrero de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de abril de 2018, **Mitzel Dalia Peralta Núñez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 002 de 02 de enero de 2018, acusada y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que desempeñaba y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-10 del expediente judicial).

## **II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 800 de 25 de diciembre de 2018**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, el apoderado judicial de la actora alegó que la entidad demandada al emitir el acto acusado de ilegal no previó que el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, determina la aplicación de normas y del reglamento interno que regulan la aplicación de sanciones a los funcionarios de la Autoridad Nacional de Aduanas, en el sentido que debió aplicar lo que dispone la normativa en cuanto al procedimiento de destitución de funcionarios públicos, lo que no ocurrió, con lo que quebrantó los principios del debido proceso y del derecho a la defensa (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Agrega además, que el citado decreto contempla beneficios y derechos inherentes a la Carrera Administrativa, ya que la Carrera Aduanera de la Autoridad Nacional de Aduanas, no ha sido

reglamentada, en consecuencia, en su opinión, los funcionarios cuentan con el amparo de lo que determina la Ley de Carrera Administrativa (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por otro lado, señala que la Resolución Administrativa 002 de 02 de enero de 2018, transgredió el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, porque la sanción aplicada no tiene fundamento jurídico, pues se motivó en la falta de confianza de sus superiores y en el hecho que la pérdida de la misma acarrea la remoción del puesto; sin embargo, añade que la falta de confianza no acarrea la destitución, ya que dicha circunstancia no está contemplada 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 2017, que reforma la Ley 9 de 1994 (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Cabe agregar que la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la Nota 278-2018-ANA-OIRH-DG de 16 de abril de 2018, remitió el informe explicativo de conducta, en el cual señaló entre otras cosas, lo siguiente:

“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 la servidora pública afectada por la medida, se encuentre protegida por una Ley Especial o que pertenezca a Carrera Administrativa y/o Carrera Aduanera, que le garantice estabilidad (sic) el cargo, está sometida a libre nombramiento y remoción por la autoridad nominadora” (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Mitzel Dalia Peralta Núñez** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar**, el ingreso de **la prenombrada** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de una carrera pública, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Aduanas no era de carrera**, de ahí que a través de la Resolución Administrativa 002 de 2 de enero de 2018, se dejara sin efecto su nombramiento con sustento en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, la Ley 38 de 2000 y el Decreto Ley 1 de 2008, (Cfr. fojas 11 – 12 del expediente judicial).

En efecto, debemos tener presente que la decisión adoptada por el Director General de la Autoridad de Aduanas está debidamente fundamentada en el numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008, el cual es del tenor siguiente:

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

...  
15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, concederles licencia e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulen la materia” (El resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, para proceder con la remoción de la demandante, no era necesario invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Mitzel Dalia Peralta Núñez** deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole hacer uso de todos los recursos que le corresponden por ley.

En un caso similar la Sala Tercera en la Sentencia de **6 de enero de 2017**, determinó lo siguiente:

“La Sala ha sostenido en reiteradas ocasiones que los nombramientos son un acto condición que se encuentran sometidos a una relación de derecho público, razón por la cual el señor..., al momento de su destitución no estaba amparado por la estabilidad en el cargo, condición que se adquiere por estar incorporado a una carrera especial o a la carrera administrativa, por lo que la autoridad nominadora tiene toda la facultad discrecional para proceder a la destitución del cargo.

Por otro lado, debemos señalar que tampoco se aportó prueba alguna que corrobore que la demandante ingresó al régimen de Carrera Administrativa a través de concurso o méritos.

...  
En base a lo expuesto, conceptuamos que la remoción de la demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para

adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trata de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

...

En ese sentido, la Sala advierte que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite el ingreso a la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de un proceso de selección o un concurso de méritos. Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.

En razón de lo antes expuesto, lo procedente es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución e (sic), es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de una potestad o atribución de la Autoridad de Aduanas.”

En adición debemos agregar que, el artículo 156 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 2008, que se refiere a la Carrera del Servicio Aduanero, menciona que hasta que no se dicten las normas legales que regulen la Carrera del Servicio Aduanero, como en efecto no se han dictado, los funcionarios pueden beneficiarse del régimen de Carrera Administrativa, obviamente cumpliendo con los requisitos de su ingreso. Lo anterior no supone que quedan amparados automáticamente.

### III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 244 de 7 de agosto de 2018**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: poder, la copia autenticada de la Resolución Administrativa 002 de 2 de enero de 2018, emitida por el Director General de Aduana; la copia autenticada del Recurso de Reconsideración del 16 de enero de 2018; la copia autenticada de la Resolución Administrativa 047 de 29 de enero de 2018 (Cfr. fojas 1,11-12 y 14 a 21 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración y la parte actora consistente en **la copia autenticada del expediente administrativo de personal** que guarda relación al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del Oficio 2026 de 22 de agosto de 2018 y que fue remitido mediante la Nota 371-2018-ANA-SG-DG de fecha 3 de septiembre de 2018 (Cfr. fojas 33 y 39 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Mitzel Dalía Peralta Núñez en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que el demandante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, **que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’.* (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’.* (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Mitzel Dalia Peralta Núñez**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 002 de 02 de enero 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 demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General

Expediente 389-18