

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1272

Panamá, 4 de octubre de 2018

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La firma forense Vásquez & Vásquez, actuando en nombre y representación de **Reina Argelis Tulay Tuñón Chanis (nombre legal) o Reina Aldrete Chanis (nombre usual)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DG/DJ/AAC/134-2016, de 27 de abril de 2016, emitida por la **Autoridad de Aeronáutica Civil**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

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 a la actora 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, mediante la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016, la Autoridad de Aeronáutica Civil dio respuesta a la solicitud presentada el día 3 de marzo de 2016, por parte de **Reina Argelis Tuñón**, en la cual pide "se proceda a corregir lo que sea pertinente en mi expediente laboral que reposa en la oficina Institucional de Recursos Humanos..., en el sentido de establecer que 'para efecto de reintegro, rige a partir del día 1 de agosto de 2014'; y en consecuencia con lo anterior, se ordene el pago de los salarios caídos generados desde dicha fecha

hasta el 1 de agosto de 2015". Dicho acto administrativo fue notificado a la actora el 19 de mayo de 2016 (Cfr. fojas 17 y 18, 68 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, la apoderada judicial de la recurrente interpuso recurso de reconsideración; medio de impugnación que fue decidido por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil por medio de la Resolución 189/DJ/DG/AAC del 23 de junio de 2016, a través de la cual se resolvió negar el recurso de reconsideración y mantener en todas sus partes el contenido de la Nota DG/DJ/AAC 134-2016 de 27 de abril de 2016, la cual le fue notificada a la interesada a través de su apoderada judicial el 11 de julio de 2016 (Cfr. fojas 44 a 47 del expediente judicial).

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2016, la apoderada 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 Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016, emitida por la Autoridad de Aeronáutica Civil, el acto que la confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se proceda al pago de los salarios dejados de percibir (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que el acto acusado emitido viola de manera directa preceptos y garantías constitucionales incurriendo en una desviación de poder, que es sinónimo de abuso en el ejercicio del poder conferido por la ley (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En igual sentido, señala la demandante que el acto acusado de ilegal es nulo, por ilegal, ya que al emitirse, no le reconoce a la parte demandante todos los derechos y las prerrogativas laborales de las que era titular al momento en que fue separada y destituida en contravención a las normas que consagran el respeto a la estabilidad (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De igual manera, agrega que la institución pudo haber saneado el error cometido ya que el no reconocimiento de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que tomó la Corte Suprema de Justicia para decidir la acción de amparo de garantías constitucionales, carece de eficacia (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, la actora señala que se violó por omisión lo dispuesto en la acción de amparo, puesto que se debió suspender toda tramitación o actuación respecto de la condición de funcionaria pública de la institución (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Luego de examinar los anteriores argumentos, esta Procuraduría observa que las disposiciones invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

A. Antecedentes.

De las constancias procesales sobre los hechos que se discuten en el proceso, se desprende lo siguiente:

“... REINA TULAY ARGELIS TUÑÓN CHANIS, al ser notificada del contenido del Memorándum, contrata los servicios de la Firma Forense Vásquez & Vásquez, quien interpuso en su representación UN AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, en contra de la orden de hacer contenido en dicho memorándum, por lo que el despacho del Magistrado Gerónimo (sic) Mejía procedió hacer las peticiones procesales propias de este tipo de Recursos,...

...la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo fechado 31 de marzo de 2015, **resolvió conceder el amparo de garantías constitucionales propuesto por la parte amparista, admitido y procesado, logrando la revocatoria del MEMORANDUM DNA/ATM/128/14**, fechado 21 de julio de 2014, emitido por la Directora de Navegación Aérea, ordenando de igual manera el reintegro a su puesto de trabajo ‘en la torre de control del Aeropuerto Panamá Pacífico, en iguales condiciones laborales de las que gozaban al momento de dictarse el Memorándum revocado.

...
El Director General, acatando el fallo de la Corte Suprema de Justicia ordenó el reintegro de la amparista, y activa el acto de toma de posesión del cargo para efecto del reintegro, el cual fue dictado mediante el Resuelto N°255 de 26 de junio de 2015 y rige a partir del catorce (14) del mes de agosto de 2015...” (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente judicial).

Como se observa, la entidad demandada acata el fallo del Tribunal amparista y reintegró a la actora, pero no reconoció salarios caídos pues esto no fue determinado por la autoridad judicial.

B. Pago de Salarios Caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por la firma forense, apoderada judicial del actor, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

"Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

..." (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el 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 **Reina Argelis Tulay Tuñón Chanís (nombre legal) o Reina Aldrete Chanís (nombre usual)**, 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).

Aunado a lo anterior, según se desprende del Informe de Conducta suscrito por la entidad que emitió el acto objeto de estudio, en cuanto a la razón de la decisión tomada, se señala lo siguiente:

En relación al tema consultado es de la opinión de este Despacho que la parte resolutive de la aludida sentencia es clara y no deja margen a dudas, en tanto señala que dicha máxima corporación de justicia. **'CONCEDE el amparo, REVOCA el MEMORANDUM DNA/ATM/128/14 y ORDENA que los amparistas REINA ARGELIS TULAY TUÑÓN CHANIS (nombre legal) o REINA ALDRETE CHANIS (nombre usual), y HECTOR ANDRES GUERRA, sean reintegrados a sus puestos de trabajo en la torre de control del Aeropuerto Panamá Pacífico, en iguales condiciones de las que gozaban al momento de dictarse el Memorándum revocado'**.

'De allí que en el caso específico que ocupa nuestra atención siendo definitiva la sentencia de 31 de marzo de 2015, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y al ser claro su contenido, la misma deberá entenderse en los precisos términos en que fue dictada; debiendo entenderse por tanto que al dar cumplimiento a dicha orden judicial, la Autoridad Aeronáutica Civil no puede reconocer derechos no contemplados en la misma'.

Efectivamente la señora Reina Argelis Tuñón Chanis, fue destituida y en su destitución, la figura administrativa aplicada fue ABANDONO DEL PUESTO POR MÁS DE CINCO DÍAS, acción que se ordenó el 26 de agosto de 2014, conforme al artículo 54 del Reglamento Interno que a la letra dice:

Si la ausencia injustificada se extiende a cinco (5) días hábiles consecutivos, se podrá ordenar la separación definitiva del puesto, por incurrir en abandono del puesto.

Al observar la posición laboral de la demandante hemos podido corroborar que no es de carrera administrativa, conforme a la certificación que así lo sustenta emitida por la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) lo que nos confirma que no entra en el concepto de personal cubierto por los beneficios de Carrera Administrativa, igualmente sustentamos que su destitución efectuada antes de la interposición del fallo de Amparo de Garantías fue por el abandono del puesto, lo que viene a ser consecuencia de una acción voluntaria de no cumplir con su trabajo después de haber presentado el recurso de reconsideración, es decir que presentó el escrito y no vino más a laborar, lo que nos permite aclarar que no fue una imposición del Director General de Autoridad Aeronáutica Civil..." (Cfr. fojas 57 y 58 del expediente judicial) (La negrita es de este Despacho).

Por otra parte, en cuanto al argumento señalado por la actora que al interponer el recurso de reconsideración ante el despacho superior y que el mismo debe ser otorgado en efecto suspensivo, la entidad señaló lo siguiente:

"...se dio en efecto suspensivo, pues efectivamente la Ley 38 así lo establece en el artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a la letra dice: 'El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto'. **Sin embargo, no fue la Autoridad Aeronáutica Civil la que no cumplió con la suspensión del proceso, pues la demandante abandonó su puesto y lo único viable era dejar sin efecto el nombramiento...**

Por tal razón discrepamos de la posición de la parte recurrente cuando indica que el proceso debía suspenderse, cuando ya había sido dilucidado con anterioridad, por tal razón, es nuestra opinión imparcial que la realidad de los hechos consiste en que la demandante no se presentó a laborar, acción realizada a su libre albedrío, solicitando hoy los salarios dejados de percibir, lo cual no compartimos porque el motivo de su salida fue motivada por su propia voluntad y no la de la administración de esta entidad del estado...

..." (Cfr. fojas 58 a 60 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la 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 254 de 16 de agosto de 2018**, se admitieron como pruebas los siguientes documentos: el Original de la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 del 27 de abril de 2016, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil; la copia autenticada de la Resolución 189/DJ/DG/AAC de 23 de junio de 2016, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil, con constancia de su notificación; el original de Nota de 8 de septiembre de 2016, dirigida al Director Autoridad Aeronáutica Civil, con sello fresco de la entidad; la copia autenticada de la Nota DIGECA 101-01-DG-3996-2015 de 8 de julio de 2015, dirigida al Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil; la copia autenticada del Memorándum DNA-213-2014 fechado el 12 de agosto de 2014, emitido por la Directora de Navegación Aérea de la Autoridad Aeronáutica Civil; la copia autenticada del Resuelto de Personal 470 de 26 de agosto de 2014, emitido por el Director General de la

Autoridad Aeronáutica Civil; y la copia autenticada del Acta de Toma de Posesión de **Reina Alderete** de fecha 14 de agosto de 2015 (Cfr. fojas 17 a 23 y 44 a 47 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente de administrativo de personal** que guarda relación al presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del **Oficio 2112 de 31 de agosto de 2018 por la Sala Tercera y que fue remitido mediante el Oficio AAC-NOTA-2018-3060 de 14 de septiembre de 2018** (Cfr. fojas 158 y 161 del expediente judicial)

De igual manera, también se admitió la prueba de informe dirigida a la Dirección General de Carrera Administrativa a través del **Oficio 2113 de 31 de agosto de 2018 y que fue remitido mediante la Nota DIGECA 101-01-3887-2018 de 17 de septiembre de 2018**, a fin que remita: 1. La copia autenticada de la Nota DIGECA 101-01-DG-3996-2015 de 8 de julio de 2015, dirigida al Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil; 2. Si ha considerado, analizado y aprobado el Reglamento Interno de la institución, el cual fue aprobado mediante la Resolución 005-JD fechada 12 de febrero de 2004, emitido por la Junta Directiva (Cfr. fojas 159 y 160 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Reina Argelis Tulay Tuñón Chanis (nombre legal) o Reina Aldrete Chanis (nombre usual); en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la 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).

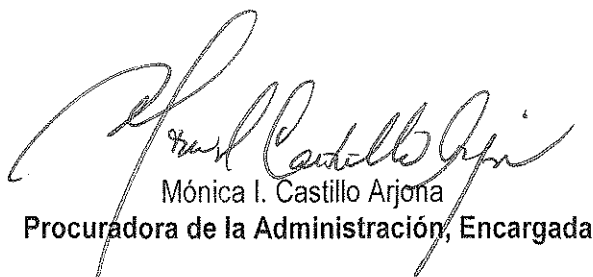
Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

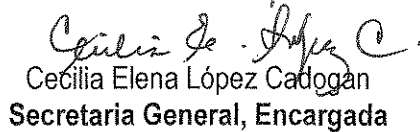
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 la actora 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 **Reina Argelis Tulay Tuñón Chanis (nombre legal) o reina Aldrete Chanis (nombre usual)**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Nota DG/DJ/AAC/134-2016 de 27 de abril de 2016**, emitida por la Autoridad de Aeronáutica Civil que dio respuesta a la solicitud presentada, y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada