

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1448

Panamá, 15 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción (Corregida).

El Licenciado Adán Arcadio Castillo Arrieta, actuando en representación de **Yesenia Isabel Rosas Martínez**, 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**, su acto confirmatorio 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 Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, se 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 de 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 288 de 20 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. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

II. Reiteración de los 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 279 de 15 de marzo de 2019**, 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 la actora 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 demandante, alega que el acto acusado se dictó con la omisión absoluta de toda la motivación y argumentación que deben caracterizar las actuaciones de la entidad, de manera tal que le permita a quien se viere afectado con esa 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 el acto administrativo está viciado, porque fue proferido infringiendo el procedimiento vigente, ya que violenta el contexto normativo y, por ende, se sanciona con la anulabilidad del mismo (Cfr. foja 152 del expediente judicial).

Agrega además, la actora que su madre padece de diabetes mellitus e hipertensión, y que producto de esas enfermedades se le amputó una pierna, teniendo que movilizarse en silla de ruedas, por lo que estima, que está protegida por la Ley 23 del 2007, que crea la Secretaría de Discapacidad; así como la Ley 25 de 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. fojas 147 y 148 del expediente judicial).

De igual manera, sostiene el abogado de la recurrente, que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en las leyes anteriormente mencionadas, 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).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018, objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se aprecia que se deja sin efecto el nombramiento de **Yesenia Isabel Rosas Martínez** del cargo que ocupaba como Inspector de Aduanas I, en la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la Resolución Administrativa 288 de 20 de junio de 2018 (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Así también, 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, se indicó lo

siguiente: *"...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 Administrativo 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 de su escrito de la demanda, expresa que su madre padece de diabetes mellitus e hipertensión y como

consecuencia de esas dolencias le amputaron una pierna y se moviliza 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 que su progenitora padece enfermedades que le ocasionan discapacidad, lo cierto es que la misma no aportó documentación que acredite tal vínculo o parentesco familiar ni mucho menos que esa persona depende económicamente de ella. Así como tampoco aportó documentación médica que acredite esos padecimientos.

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto que **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 acción 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).

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 119 de 4 de marzo de 2020**, confirmado por la **Resolución de 20 de octubre de 2020**, se admitieron como pruebas, entre otras: la copia autenticada de la Resolución 288 de 20 de junio de 2018, por la cual se deja sin efecto el nombramiento de **Yesenia Isabel Rosas Martínez**; la copia autenticada de la Resolución Administrativa 329 de 5 de julio de 2018, por la cual se resuelve el recurso de reconsideración presentado por la demandante; y la copia autenticada de la Nota 960-01-45-14-AZOC de 27 de

mayo de 2014, dictada por el Administrador Regional de Aduana, Zona Occidental (Cfr. fojas 16 a 123 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora, dirigida a la Dirección de Carrera Administrativa de la Autoridad Nacional de Aduanas, para que remita copia autenticada de la Circular DIGECA 101-01-5357-2017 de 17 de octubre de 2017, misma que fue solicitada a través del Oficio 2209 de 9 de noviembre de 2020, por la Sala Tercera y que fue contestada por la entidad mediante la Nota Digeca 101-01-3619-2020 de 16 de noviembre de 2020, en la cual se señala el estatus de libre nombramiento y remoción de Yesenia Isabel Rosas Martínez (Cfr. fojas 218 y 220 a 222 del expediente judicial).

Así también, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 2212 de 9 de noviembre de 2020, por la Sala Tercera y que fue remitida por la entidad demandada mediante la Nota 759-2020-ANA-OIRH-DG de 25 de noviembre de 2020 (Cfr. fojas 219 y 223 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 Yesenia Isabel Rosas Martínez, 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 **Yesenia Isabel Rosas Martínez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva 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.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General