

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 296

Panamá, 20 de marzo de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

El Licenciado Adán Arcadio Castillo Arrieta, actuando en nombre y representación de **Carlos Iván Cruz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 312 de 26 de junio 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 consta en autos, la acción contenciosa administrativa presentada, estaba dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, la **Resolución Administrativa 312 de 26 de junio de 2018**, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante el cual se destituyó a **Carlos Iván Cruz**

**Ruda** del cargo de Inspector de Aduanas I (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 348 de fecha 18 de julio de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, a través de la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado personalmente al demandante el 6 de agosto de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, y luego de surtida la alzada, misma que agotó la vía gubernativa, el señor **Carlos Iván Cruz Ruda**, 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 solicitó se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 312 de 26 de junio de 2018, acusada, su acto confirmatorio y que se ordene su reintegro al cargo que desempeñaba, así como el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-9 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 1998 de 26 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 la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

---

En este orden de ideas, tal como se señaló, el lunes 8 de octubre de 2018, **Carlos Iván Cruz Ruda**, 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 solicitó se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 312 de 26 de junio de 2018, acusada y su acto confirmatorio; y que se ordene su reintegro al cargo que desempeñaba, así como el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-9 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alegó que el acto emitido por la institución demandada, es ilegal, y se desconoce el Estado de Derecho, por lo cual cree necesario destacar que el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, incurrió en la infracción del ordenamiento jurídico, lo cual torna en ilegal la destitución del cargo de la cual fue objeto su representado (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Señaló, que si bien es cierto, la institución demandada no ha dictado las normas que reglamentan la Carrera Aduanera, creada mediante el Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2013, no lo es menos que los funcionarios de la misma cuentan con el amparo de lo que determina la Ley de Carrera Administrativa (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por otro lado, señaló que la Resolución Administrativa acusada transgredió los artículos 1 y 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", según fue modificado por la Ley 23 de 2017, toda vez que, a su juicio, el funcionario demandado no tomó en cuenta los procedimientos y demás consideraciones que establece la norma señalada, ya que el procedimiento aplicado no fue el correcto para destituir a su representado; aunado a que tampoco observó que para destituir al señor **Carlos Cruz** debió aplicar lo que disponen las citadas normas legales en cuanto al procedimiento aplicable de destitución, menoscabando los principio de debido proceso y derecho

---

a defensa que tenía si en caso tal, tuviere alguna causal (Cfr. foja 5-6 del expediente judicial).

Por su parte, indicó que la falta de confianza no es jurídicamente una causal de destitución, por lo que no está contemplado en la Ley; además, que la destitución es ilegal de fondo y de forma, por lo que no es compatible con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, ya que ésta debió ser expedida de conformidad al procedimiento previamente establecido (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Por último, señaló que el acto acusado de ilegal adolece de vicios de ilegalidad por lo que debe considerarse que el mismo es nulo por violar el principio del debido proceso, contemplado en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Conforme a lo anterior, este Despacho reitera que se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Carlos Iván Cruz Ruda** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de una carrera pública, ni haber acreditado estar amparado 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 312 de 26 de junio de 2018, se dejó sin efecto su nombramiento con sustento basado en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, la Ley 38 de 2000 y el Decreto Ley 1 de 2008 (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En efecto, y tal como lo señalamos, la decisión adoptada por el Director General de la Autoridad de Aduanas estuvo 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”.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, para proceder con la remoción del demandante, no era necesario **invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarlo 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 **Carlos Iván Cruz Ruda**, 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 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 de la Autoridad de Aduanas.”** (Lo resaltado es nuestro).

En adición debemos agregar que, el artículo 156 del Decreto Ley 1 de 2008, referente 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, tal como erróneamente parece entenderlo el apoderado judicial del recurrente.**

### **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 63 de 14 de febrero de 2019**, se admitieron unas pruebas documentales, tales como la Resolución Administrativa 312 de 26 de junio de 2018, emitida por la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas, con la debida constancia de notificación, visibles a fojas 10-11 del expediente judicial; la Resolución Administrativa 348 de 18 de julio de 2018, emitida por la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas, con la debida constancia de notificación, visibles a fojas 12-13 del expediente judicial (Cfr. foja 29 del expediente judicial)

Por su parte, fueron admitidas, además, una prueba de informe solicitada por el actor, correspondiente a la Copia autenticada de la Circular DIGECA 101-01-5357-2017 de 17 de octubre de 2017, y la solicitada por este Despacho, correspondiente a la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la Resolución 312 de 26 de junio de 2018, emitida por la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas (Cfr. foja 30 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 Carlos Iván Cruz Ruda 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).

Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría estima que los argumentos esgrimidos por el accionante carecen de asidero jurídico, puesto que, no era necesario **invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarlo 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, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el mismo deben ser desestimados por la Sala Tercera.

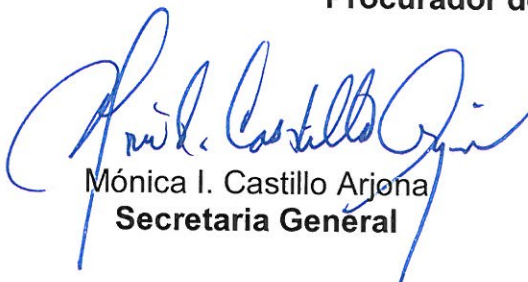
De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la parte actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Carlos Iván Cruz Ruda**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al



Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 312 de 26 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 del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 1287-18