

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 609

Panamá, 11 de mayo de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

La firma forense Jiménez-Soriano & Asociados actuando en nombre y representación de **María de los Ángeles Jiménez Medina**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, 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 el Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, se resolvió destituir a la servidora pública **María de los Ángeles Jiménez Medina**, quien ocupaba el cargo de Asistente Ejecutiva I, posición 52618 en esa entidad (Cfr. fojas 8 y 9 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 753 de 3 de septiembre de 2019, la cual

confirmó en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada a la interesada el 9 de septiembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Posteriormente, el 7 de noviembre de 2020, la apoderada judicial de la recurrente interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, así como el acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro a su posición laboral o en su defecto se abonen o paguen los salarios dejados de percibir, producto del acto acusado ilegal (Cfr. foja 7 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 176 de 18 de febrero de 2021**, 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, la apoderada judicial de **María de los Ángeles Jiménez Medina** manifiesta que el acto objeto de controversia, infringe lo dispuesto en el artículo 25 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de manera directa por omisión pues si la misma textualmente indica que los servidores que fueron nombrados bajo el imperio de la Ley 23 de 2017, tendrán calidad de permanente, la destitución de ésta deviene de ilegal, pues, es producto de una discrecionalidad que no encuentra asidero en la ley.

Agrega la demandante, que se dio una violación por omisión del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues está debidamente acreditado que no cumplió con los requisitos constitucionales y legales.

Además, se tenía que cumplir con un procedimiento administrativo, en que se dieran todas las garantías reales de una defensa, y no utilizar de manera ilegal, la discrecionalidad de remover a todo servidor que no goce de la estabilidad laboral que conlleva la denominada carrera administrativa (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de **María de los Ángeles Jiménez Medina**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende del Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019, objeto de reparo, **María de los Ángeles Jiménez Medina** ocupaba el cargo de Asistente Ejecutiva I, posición 52618, en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), y en ese acto administrativo se expresa que: *"...ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo"*; así también señala que: *"...la servidora pública..., carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora"* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la **Resolución 753 de 3 de septiembre de 2019**, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: *"...el Decreto de Personal que deja sin efecto el nombramiento de la señora **María de los Ángeles Jiménez**, se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019. Aunado a ello..., se corrobora que no obra en el expediente ningún documento de la Dirección de Carrera Administrativa que acredite el ingreso de la señora **Jiménez** al cargo, a través de algún proceso ordinario o especial de ingreso, en virtud del cual haya adquirido la condición de servidor público de carrera administrativa y en consecuencia su nombramiento era de libre nombramiento y remoción, tal como lo establece el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo..."* (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

Igualmente, de la Resolución 753 de 3 de septiembre de 2019, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende también lo siguiente, cito: *"Que... de conformidad con el*

numeral 36 del artículo 2 del Decreto No.696 de 28 de diciembre de 2018, 'que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017', dispone que en atención a la temporalidad de la necesidad del servicio clasifica los cargos de la estructura de personal del Estado, en permanentes y temporales; sin embargo ocupar determinado cargo público permanente no confiere, por sí solo, estabilidad en dicho puesto, ya que la estabilidad está concebida como un derecho inherente del que goza determinado servidor público porque ostenta la categoría de funcionario de carrera o carrera administrativa, la cual es un mecanismo regulado mediante ley ordinaria o especial que establece los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y la competencia del recurso humano"; "... es claro que la señora **María de los Ángeles Jiménez**, no acreditó que fuera una servidora pública de carrera administrativa ni que estaba amparada por alguna ley que le confiriera el derecho a la estabilidad en el cargo, por lo que su destitución queda a discreción de la autoridad nominadora..."

(Lo subrayado es de esta Procuraduría) (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Así también, reiteramos que tal como lo explicó el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **María de los Ángeles Jiménez**, no posee estatus de servidor público de carrera administrativa, y en consecuencia ostentaba un cargo de libre nombramiento y remoción, y no estaba sujeta a las prerrogativas de estabilidad, y para destituirla de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle del Decreto de Personal acusado 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 **María de los Ángeles Jiménez**, no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Asistente Ejecutiva I., está incluido dentro de la facultad que se le otorga al Presidente de la República con el Ministro del ramo, para remover a aquellos que trabajan como personal de

secretarías, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de ésta acarree la remoción del puesto que ocupan (Cfr. fojas 8-9 y 10-12 del expediente judicial).

Así también, la entidad en su Informe de Conducta señaló lo siguiente y cito: *“Que conforme al inciso 2 del numeral 47 del artículo 2 del Decreto No.696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017, dispone que los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, son aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediato adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan...”* (Cfr. foja 17 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 Administrativa 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).

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto que **María de los Ángeles Jiménez**, fue notificada del acto acusado de ilegal, y en contra del mismo interpuso el recurso de reconsideración correspondiente y no conforme con la decisión 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 7, 9 y 12 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 a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En ese orden de ideas, se observa que a través del **Auto de Pruebas 202 de 12 de abril de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, la copia autenticada del Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019; y su acto confirmatorio contenido en la Resolución 753 de 3 de septiembre de 2019 (Cfr. fojas 8-9 y 10-12 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 por la Sala Tercera a través del **Oficio 896 de 21 de abril de 2021**, el cual fue remitido mediante la **Nota DM-280-2021 de 28 de abril de 2021** por la entidad demandada (Cfr. fojas 55 a 57 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 María de los Ángeles Jiménez, 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 corresponde 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 la firma forense Jiménez-Soriano & Asociados actuando en nombre y representación de **María de los Ángeles Jiménez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 158 de 6 de agosto de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 967-19