

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 717

Panamá, 28 de mayo de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Gustavo Pereira Bianco actuando en nombre y representación de **Héctor Elías Vega Torres**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 114 de 12 de julio 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 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, mediante el Decreto de Personal 114 de 12 de julio de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, se resolvió destituir al servidor público **Héctor Elías Vega Torres**, quien ocupaba el cargo de Coordinador de Planes y Programas, posición 2755 en esa entidad (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por el actor; impugnación que fue decidida por medio de la Resolución 783 de 6 de septiembre de

2019, la cual confirmó en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada al interesado el 12 de septiembre de 2019 (Cfr. fojas 21 a 24 del expediente judicial).

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2019, el apoderado judicial del recurrente interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo contenido en el Decreto de Personal 114 de 12 de julio de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**, así como el acto confirmatorio expedido por el regente de la entidad demandada; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se condene a dicha institución a pagar al demandante la suma de tres mil trescientos cuarenta y cuatro balboas con nueve centésimos (B/3,344.09), en concepto de indemnización por destitución (Cfr. foja 5 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 829 de 9 de septiembre de 2020**, 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 **Héctor Elías Vega Torres**, manifiesta que el acto objeto de controversia, se dictó sin causa justificada y en contravención a lo dispuesto en el artículo 146 (numeral 14) del Texto Único la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta el abogado del actor que el Decreto de Personal 114 de 12 de julio de 2019, acusado de ilegal se expidió, omitiendo el artículo 146 (numeral 14) del mencionado cuerpo normativo, ya que se le destituyó sin tomar en cuenta que al mismo

faltaban dos (2) años para jubilarse incurriendo así en una violación directa de la citada disposición (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

Agrega el actor, que producto de la emisión del acto demandado se le debe indemnizar por destitución injustificada, tal cual lo dispone el artículo 14 del Texto Único la Ley 9 de 1994 ya descrito (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Héctor Elías Vega Torres**, 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 114 de 12 de julio de 2019, acto acusado de ilegal, **Héctor Elías Vega Torres** ocupaba el cargo de Coordinador de Planes y Programas, en la posición 2755, en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En ese sentido, en el acto objeto de reparo se señaló lo que a continuación se transcribe: *“...no está acreditado a la carrera administrativa, según consta en el expediente de personal de la Oficina Institucional de Recursos Humanos”*; *“Que el artículo 794 del Código Administrativo, señala la determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.”*; *“Que el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo indica que son atribuciones del Presidente de la República de Panamá, Remover a los empleados de su elección...”*; y, *“Que corresponde al Ministro, como jefe superior de todas las dependencias del ministerio, dirigir, todas sus actividades, así como formalizar los nombramientos y destituciones de los servidores públicos que laboran en su dependencia”* (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, se observa que en la **Resolución 783 de 6 de septiembre de 2019**, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por el

accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: “...la destitución del señor **HECTOR VEGA TORRES**, se basó entre otras en el artículo 307 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece cuales (sic) son los servidores públicos que no forman parte de la carreras públicas, tales como Directores, **Subdirectores**, el personal de servicio inmediatamente adscrito a los Servidores Públicos que no forman parte de ninguna carrera, dado que el señor Vega, fungía como Subdirector Provincial de Herrera”; “Que la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994 que establece y regula la carrera administrativa y dicta otras disposiciones, señala en su artículo 29 que la presente ley no será aplicable a todos aquellos funcionarios que son de libre nombramiento y remoción, conforme al artículo 307 de la Constitución Política, tal como lo es señor **HECTOR VEGA TORRES**.” (La negrita es de la entidad) (La subrayada es de este Despacho) (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Igualmente, de la **Resolución 783 de 6 de septiembre de 2019**, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende también lo siguiente, cito: “Que conforme el 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, el numeral 49 del artículo 2, 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 22 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, **reiteramos** que tal como lo explicó el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **Héctor Elías Vega Torres**, no poseía estatus de servidor público de Carrera Administrativa, lo que traía como consecuencia un cargo de libre nombramiento y remoción, ya que no estaba sujeto a las prerrogativas de estabilidad, y para destituirlo no

era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución objeto de reparo, y a la vez, 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 ese sentido, no puede perderse de vista que el accionante no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue destituido, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Héctor Elías Vega Torres**, no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparado bajo la Carrera Administrativa, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Coordinador de Planes y Programas, estaba comprendida como la facultad que se le otorga al Presidente de la República con el Ministro del ramo, 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 14, 22 y 23 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 N° 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 N° 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 N° 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, el actor pudo acceder al control judicial, puesto **Héctor Elías Vega Torres**, fue notificado 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 la pretensiones del recurrente sean desestimadas por la Sala Tercera (Cfr. fojas 12, 14 y 24 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 el 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 193 de 14 de abril de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, el Acta de Toma de Posesión de **Héctor Elías Vega Torres**; la copia autenticada del Decreto de Personal 114 de 12 de julio de 2019, y de la Resolución 783 de 6 de septiembre de 2019, confirmatoria de aquel (Cfr. fojas 13-18, 21-24, 25 y 27 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 943 de 28 de abril de 2021**, el cual fue remitido mediante la **Nota DM-299-2021 de 4 de mayo de 2021** por la entidad demandada (Cfr. fojas 74 y 75 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 Héctor Elías Vega Torres, 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 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 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 el Licenciado Gustavo Pereira Bianco actuando en nombre y representación de **Héctor Elías Vega Torres**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 114 de 12 de julio 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 del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General, Encargada**