

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 047

Panamá, 22 de enero de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Alexander David Arce Surgeon, actuando en representación de **Diego Alonso Salazar Méndez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 192 de 16 de julio de 2019, expedida por el Director General Encargado 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 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 la Resolución Administrativa 192 de 16 de julio de 2019, emitida por el Director General Encargado de la Autoridad Nacional de Aduanas, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Diego Alonso Salazar Méndez**, quien ocupaba el cargo de Director Ejecutivo Institucional, posición 2013 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado al recurrente el día 17 de julio del mismo año (Cfr. fojas 9 y 10 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 Administrativa 247 de 5 de agosto de

2019, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada al interesado el 12 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

Posteriormente, el 19 de septiembre de 2019, el apoderado judicial del 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 192 de 16 de julio de 2019, emitida por el Director General Encargado de la Autoridad Nacional de Aduanas, el acto que la confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de inmediato el servidor público al cargo que ejercía al momento de emitirse el acto acusado y se haga efectivo del pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 17 de julio de 2019 hasta el momento de su restitución (Cfr. foja 3 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 1312 de 25 de noviembre 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 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 del actor manifiesta que el acto acusado se dictó con la omisión del artículo 146 (numeral 14) ya que se le destituyó sin tomar en cuenta que al mismo le faltaban dos (2) años para jubilarse incurriendo así en una violación directa del mismo, sin que mediara causa justificada (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De igual manera, manifiesta que cuando se emitió dicho acto administrativo de destitución a pesar que no era funcionario de Carrera Administrativa, se encontraba protegido al momento de su desvinculación según lo establecido en el artículo 146 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de



20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017 (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del Acto contenido en la Resolución Administrativa 192 de 16 julio de 2019, objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Se desprende de la Resolución Administrativa 192 de 16 de julio de 2019, acusada de ilegal, que **Diego Alonso Salazar Méndez** ocupaba el cargo de Director Ejecutivo Institucional, en la posición 2013 en la Autoridad Nacional de Aduanas y que: *"...son considerados servidores públicos de libre nombramiento y remoción según la Ley 9 de 20 de junio de 1994, aquellos funcionarios que ejercen cargos de secretaría, asesoría, asistencia o 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 que la pérdida de dicha confianza, acarree la remoción del puesto que ocupan..."* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución Administrativa 247 de 5 de agosto de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que **servidores de libre nombramiento y remoción** son: *"...aquellos que trabajan como personal de secretaría, 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 dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan";* y **servidores públicos en funciones** *"son los que, antes de aplicar el procedimiento ordinario de ingreso, se encuentran ocupando en forma permanente un cargo público definido como de Carrera Administrativa, hasta que se adquieran la condición de servidores públicos de Carrera Administrativa o se les desvincule de la Administración Pública"* (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Igualmente, de la Administrativa 247 de 5 de agosto de 2019, 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. 192 de 16 de julio de 2019...”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En este sentido, reiteramos que tal como lo explicó la Autoridad Nacional de Aduanas en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **Diego Alonso Salazar Méndez** era un funcionario de libre nombramiento y remoción y para destituirlo 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 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 **Diego Alonso Salazar Méndez** no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparado bajo la Carrera Administrativa y/o Aduanera, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Director Ejecutivo Institucional 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 9, 12 y 20 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).

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, el actor pudo acceder al control judicial, puesto **Diego Alonso Salazar Méndez** 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 esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera (Cfr. fojas 110 y 13 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 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 289 de 19 de noviembre de 2020**, se admitieron como pruebas, entre otras: la copia autenticada de la Resolución Administrativa 192 de 16 de julio de 2019, acto demandado, emitido por la Autoridad Nacional de Aduanas; la copia autenticada de la Resolución Administrativa 247 de 5 de agosto de 2019, acto confirmatorio; la copia autenticada de la cédula de identidad personal y el certificado de nacimiento de **Diego Alonso Salazar Méndez** (Cfr. fojas 9 a 16 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 2393 de 2 de diciembre de 2020**, por la Sala Tercera y que hasta el momento en que se redactó este escrito no fue remitida por la entidad aduanera (Cfr. foja 40 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 **Diego Alonso Salazar Méndez**, 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.

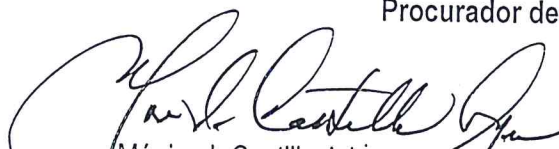
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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).

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 Diego Alonso Salazar Méndez; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa 192 de 16 de julio de 2019, emitida por el Director General Encargado de la Autoridad Nacional de Aduanas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General