

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 102

Panamá, 3 de febrero de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en representación de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 400 de 12 de agosto de 2019, expedido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, 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 400 de 12 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, quien ocupaba el cargo de Supervisor de Migración V, posición 1952 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue

notificado a la recurrente según la Nota SNM-DG-362-2019 de 4 de septiembre de 2019, el día 28 de agosto del mismo año (Cfr. foja 17 del expediente judicial) (Antecedente aportado aparte).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por medio del Resuelto 1007 de 9 de octubre de 2019, la cual confirma en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada a la interesada el 11 de octubre de 2019 (Cfr. fojas 17 a 22 del expediente judicial).

Posteriormente, el 6 de diciembre de 2019, 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 nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 400 de 12 de agosto de 2019, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, el acto que lo 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 su destitución y se le reconozcan todas sus prestaciones laborales, salariales, así como las bonificaciones y emolumentos dejados de percibir hasta el momento de su restitución (Cfr. fojas 15 y 16 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 1230 de 18 de noviembre 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 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 recurrente manifiesta que el acto acusado se dictó obviando que la Carrera Migratoria fue creada para mejorar la estabilidad laboral y el profesionalismo de los servidores públicos adscritos al Servicio Nacional de Migración y que estén sometidos a un régimen laboral fundado en criterios de igualdad, méritos, honestidad, transparencia, capacidad y eficiencia, alejados de consideraciones objetivas discrecionales y de la afinidad política de turno, ya que los funcionarios reconocidos bajo el régimen de un sistema de carrera en la función pública, en este caso el de Carrera Migratoria, cuentan con estabilidad laboral y un régimen especial que dispone las causas precisas bajo las cuales pueden perder esa condición (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, 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 400 de 12 de agosto de 2019, acto acusado de ilegal, **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez** ocupaba el cargo de Supervisor de Migración V, en el Servicio Nacional de Migración y: *"...Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza..."* (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en el Resuelto 1007 de 9 de octubre de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que: *"... la normativa aplicable a la servidora pública ANABEL GUADALUPE ÁVILA SÁNCHEZ es la aplicable a los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública, que en temas de*

*acciones de personal, es la Resolución Número 102 de 28 de diciembre de 2011 que adopta el Reglamento Interno del Personal del Ministerio de Seguridad Pública y como norma supletoria el Texto Único de 29 de agosto de 2008, ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la Ley 24 de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).*

Igualmente, de la Resolución Administrativa 1007 de 9 de octubre de 2019, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito: *“En atención a la norma citada, queda la impugnante clasificada como una servidora pública que no es de Carrera, es decir, los ‘no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente’; clasificación ésta que se subdivide en: de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de nombramiento regulado por la Constitución, de selección, en periodo de pruebas, en funciones y eventuales...”* (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En este sentido, reiteramos que tal como lo explicó el Servicio Nacional de Migración en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**, no se encuentra amparada dentro del Régimen Especial de Carrera Migratoria, por lo que consideramos que su desvinculación queda sujeta a la discrecionalidad del Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, de la autoridad máxima de esta entidad y a la legítima aplicación de los artículos 629 y 794 del Código Administrativo (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

De igual manera, también señaló la entidad lo siguiente: *“Queda claro entonces que, fue perfectamente admisible fundamentar el Decreto de Personal*

No.400 de 12 de agosto de 2019, que dejó sin efecto su nombramiento como Supervisor de Migración V, en los artículos 629 y 794 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 2000, Resolución No.038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, por lo tanto el acto originario es legal ya que está debidamente fundado y motivado en la discrecionalidad que permite la propia normativa, no significando esto una violación del Principio del Debido Proceso, porque el mismo permite y garantiza el ejercicio del derecho al contradictorio y defensa como componente del debido proceso...” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada tanto en su acto emitido y en su informe de conducta que: “en el caso de la prenombrada **Anabel Guadalupe Sánchez**, fue acreditada como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante Resolución No.614-A de 18 de abril de 2016, a través del Procedimiento Especial de Ingreso; sin embargo, mediante Resolución No.319 de 22 de julio de 2019, del Servicio Nacional de Migración, es desacreditada del Régimen de Carrera Administrativa y se deja sin efecto la Resolución No.614-A de 18 de abril de 2016, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley, toda vez que el puesto que ocupaba la servidora pública al momento de acreditarse era de Supervisor de Migración V, lo cual es considerado un puesto de libre nombramiento y remoción, por ser un puesto de confianza del Director General del Servicio Nacional de Migración.” (Cfr. foja 27 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).

En cuanto al reclamo que hace la demandante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez,**

sería necesario que aquél estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009 que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que, en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos deben ser viables jurídicamente, es decir, que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, consideramos oportuno advertir que según consta en el expediente judicial, la actora pudo acceder al control judicial, puesto que **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez** 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 medida adoptada por la entidad, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada por la Sala Tercera (Cfr. foja 22 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 21 de 19 de enero de 2021**, se admitió como prueba: la copia autenticada del Resuelto 1007 de 9 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, que confirma el Decreto de Personal 400 de 12 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 17-22 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 aportada con el escrito de demanda (Cfr. foja 73 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 Anabel Guadalupe Ávila Sánchez, 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 **Anabel Guadalupe Ávila Sánchez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 400 de 12 de agosto de 2019, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, 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  
Secretaria General

Expediente 1088-19