



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 360

Panamá, 5 de abril de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Julio C. Núñez Grimas, actuando en nombre y representación de **Mónica Lineth Atencio Grimas**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 106 de 29 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, 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 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 106 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Mónica Lineth Atencio Grimas**, quien ocupaba el cargo de Administrador I,

posición 10141 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado a la recurrente el día 30 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por medio del Resuelto DM-506-2019 de 25 de septiembre de 2019, el cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada a la interesada el 26 de septiembre de 2019, agotándose la vía gubernativa (Cfr. fojas 17 a 20 del expediente judicial).

Posteriormente, el 29 de octubre de 2019, el apoderado 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 acto administrativo contenido en el Decreto de Personal 106 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL); así como el acto confirmatorio y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de la ex servidora pública al cargo que ejercía al momento de dictarse su desvinculación; y que se haga efectivo del pago de los salarios dejados de percibir desde que se hizo efectiva dicha acción (Cfr. fojas 4-5 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 1575 de 30 de diciembre 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 acto objeto de controversia según el abogado de la actora, se expidió con la omisión de una serie de actuaciones en la investigación sumaria que le permitiera a la accionante defenderse. Agrega, que la destitución emitida en contra **Mónica Lineth Atencio Grimas** fue hecha de manera arbitraria, ya que la misma no es considerada como funcionaria de libre nombramiento y remoción, toda vez que su cargo no forma parte del contenido del artículo 305 de la Constitución Política; y en ningún momento ha mediado causa justificada prevista por la ley ni acto disciplinario que originara la emisión del Decreto acusado de ilegal (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

De igual manera, señala que una vez presentado el recurso de reconsideración en tiempo legal y oportuno, la recurrente no tuvo opción de volver a sus labores hasta obtener respuesta absoluta por parte de la institución, lo que, a su juicio, vulneró el debido proceso (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Mónica Lineth Atencio Grimas**, 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 106 de 29 de agosto de 2019, acusado de ilegal, **Mónica Lineth Atencio Grimas**, ocupaba el cargo de Administrador I, posición 10141 en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en el Resuelto DM-506-2019 de 25 de septiembre de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por la accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que, cito: *"...es de lugar manifestar que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y las razones de conveniencia para adoptar la medida*

de destitución, la cual se fundamenta en la facultad discrecional que la ley otorga al Presidente de la República por conducto de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral, considerándolos de libre nombramiento y remoción, en base al artículo 794 del Código Administrativo.” (La negrita es de la entidad) (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Así también, la entidad en su acto confirmatorio señala que: “...la señora **Mónica Lineth Atencio Grimas**, no estaba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, igualmente no ingresó por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure estabilidad, según se pudo comprobar en su expediente que reposa en la Oficina Institucional de Recurso Humanos...” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la entidad agrega en su Resolución confirmatoria que: “...la ex servidora pública al no tener estabilidad en el cargo, la autoridad nominadora podía ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento con fundamento en la voluntad y discrecionalidad, según conveniencia y oportunidad cuando el servidor público que ocupaba el cargo no se encuentre bajo el amparo del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial...” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada tanto en su acto acusado de ilegal como en su informe de conducta, no se ha evidenciado la violación del debido proceso como sostiene **Mónica Lineth Atencio Grimas**, puesto que como hemos indicado en líneas anteriores, la recurrente, al ser una servidora de libre nombramiento y remoción no le era aplicable un proceso administrativo por falta cometida, para que pueda ser desvinculada de la administración pública.

Así también, la institución en su Informe de Conducta señala que en el expediente de personal de la actora, no consta documentación alguna que acredite que la demandante pertenezca a la Carrera Administrativa; que haya ingresado por concurso; y, que la misma gozara de no tiene ningún tipo de fuero, y/o alguna otra condición especial que le asegurara su estabilidad (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Tampoco se puede perder de vista y así lo señala el Ministerio de Desarrollo Laboral en su informe de conducta con relación a lo manifestado por la accionante, sobre la estabilidad laboral para los servidores públicos que concedía la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; que esa excerpta legal fue derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, y al momento de la remoción de **Mónica Lineth Atencio Grimas**, no estaba vigente (Cfr. foja 38 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 **Mónica Lineth Atencio Grimas**, 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 el Tribunal (Cfr. fojas 15-16 y 17-20 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 tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 95 de 3 de marzo de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, el Decreto de Personal 186

de 19 de septiembre de 2014 y el Decreto de Personal 106 de 29 de agosto de 2019 (Cfr. fojas 14 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 por la Sala Tercera a través del **Oficio 504 de 12 de marzo de 2021**, el cual fue remitido mediante Nota 091-SG-2021 de 23 de marzo de 2021 por la entidad demandada (Cfr. fojas 77 a 79 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 Mónica Lineth Atencio Grimas, 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.**

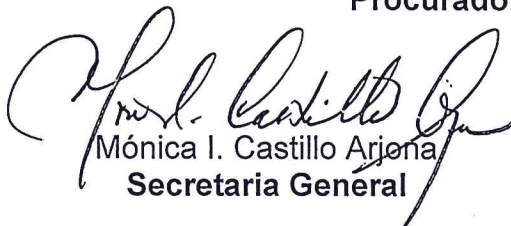
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 **Mónica Lineth Atencio Grimas**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 106 de 29 de agosto de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)**, 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 938-19