

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 522

Panamá, 29 de abril de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Antonio Vargas De León, actuando en representación de **José María Guillén Pérez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 284 de 8 de octubre de 2019, expedido el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)**, 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 284 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **José María Guillén Pérez**, quien ocupaba el cargo de Recepcionista, posición 10135 en esa entidad. Dicho acto administrativo le fue notificado al recurrente el día 6 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por el actor; impugnación que fue decidida por medio del Resuelto DM-784-2019 de 20 de diciembre de 2019, el cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada al interesado el 6 de enero de 2020, agotándose, la vía gubernativa (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Posteriormente, el 3 de febrero de 2020, 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 284 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL); así como el acto confirmatorio expedido por el regente de la entidad demandada; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro del ex servidor público 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 dio dicha acción (Cfr. fojas 2-3 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 522 de 16 de julio 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 **José María Guillén Pérez** manifiesta que el acto objeto de controversia, se expidió con la omisión de una serie de actuaciones en la investigación sumaria que le permitiera al accionante defenderse. Agrega, que el Decreto de Personal 284 de 8 de octubre de 2019, acusado de ilegal, fue expedido sin supuestamente existir causa justificada que estuviera tipificada en la ley (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

De igual manera, señala que antes de la emisión del acto objeto de reparo, la entidad no inició un proceso disciplinario, estableciendo así un fundamento de derecho que diera origen a la decisión de separarlo definitivamente, lo que, a su juicio, vulneró el debido proceso (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **José María Guillen Pérez**, 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 284 de 8 de octubre de 2019, acusado de ilegal, **José María Guillen Pérez**, ocupaba el cargo de Recepcionista, posición 10135 en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en el Resuelto DM-784-2019 de 20 de diciembre de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que, cito: *“...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...; Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.”* (La negrita es de la entidad) (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

Así también, la entidad en su acto confirmatorio señala que: *“...el señor **José María Guillén Pérez**, no estaba amparado 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 11 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la entidad agrega en su Resolución confirmatoria que: *“...el ex servidor público 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 11 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada tanto en su acto administrativo emitido y en su informe de conducta, no se ha evidenciado la violación del debido proceso como sostiene **José María Guillén Pérez**, puesto que como hemos indicado en líneas anteriores, el recurrente, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción no le es aplicable que se le encause un proceso administrativo por falta cometida, para que pueda ser desvinculado de la administración pública.

Adicional a ello, la entidad en su Informe de Conducta señala que en el expediente de personal del actor, no consta documentación alguna que acredite que el demandante pertenezca a la Carrera Administrativa o que haya ingresado a la institución por concurso y no tiene ningún tipo de fuero, ni posee alguna otra condición especial que le asegure su estabilidad, razón por la que no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Tampoco se puede perder de vista y así lo señala la entidad en su informe de conducta que el accionante ocupaba al momento de su destitución, un cargo de libre nombramiento y remoción. Estos cargos no se benefician del principio de estabilidad laboral de los servidores públicos, pues al tenor del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de Carrera Administrativa, se caracterizan como posiciones libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 19 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, el actor pudo acceder al control judicial, puesto **José María Guillén Pérez**, 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 10-12 y 13-14 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 141 de 15 de marzo de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, la copia autenticada de la Resolución Administrativa DM-784-2019 de 20 de diciembre de 2019, proferida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; y la copia autenticada del Resuelto de Personal 284 de 8 de octubre de 2019, acto confirmatorio (Cfr. fojas 10-12 y 13-14 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe dirigida al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social para que remita la copia autenticada del expediente administrativo lo que fue peticionado por el Tribunal a través del **Oficio 632 de 24 de marzo de 2021** y enviado a la **Sala Tercera mediante la Nota 108-SG-2021 y la Nota 090-OIRH-2021**, ambas con fecha de 7 de abril de 2021 (Cfr. fojas 33 y 35 a 37 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 José María Guillén Pérez, 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 **José María Guillén Pérez**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 284 de 8 de octubre de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), 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


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General