

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 922

Panamá, 28 de septiembre de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en representación de **Jacinto Navarro A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019, expedido por el **Ministro de Comercio e Industrias**, 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, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019, emitido por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, por medio del cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de **Jacinto Navarro A.**, quien ocupaba el cargo de Oficinista I, posición 41333 en esa entidad (Cfr. fojas 20 y 21 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 695 de 23 de agosto de

2019, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión original, que le fue notificada al interesado el 27 de agosto de 2019, agotándose, la vía gubernativa (Cfr. fojas 25 a 27 del expediente judicial).

Posteriormente, el 25 de septiembre 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 Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019, emitido por el regente de la entidad demandada; así como el acto confirmatorio; 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 el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir (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 1399 de 29 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, los argumentos presentados por el apoderado judicial de **Jacinto Navarro A.**, giran en torno a 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 Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019, acusado de ilegal, fue expedido sin supuestamente existir causa justificada que estuviera tipificada en la ley (Cfr. fojas 9-14 del expediente judicial).

De igual manera, señala que antes de la emisión del acto objeto de reparo, el Ministerio de Comercio e Industrias, no inició un proceso disciplinario en contra de su mandante, lo que, a su juicio, vulneró el debido proceso (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de **Jacinto Navarro A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho reitera lo ya expuesto anteriormente señalando que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende del Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019, acusado de ilegal, **Jacinto Navarro A.**, ocupaba el cargo de Oficinista I, en la posición 41333 en el Ministerio de Comercio e Industrias (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución 695 de 23 de agosto de 2019, que decidió el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante en contra del acto original, se dejó plasmado que, cito: “...se procedió a dejar sin efecto el nombramiento transitorio del señor **Jacinto Navarro**, fundamentándose su despido en normas constitucionales y en 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’, la cual en el artículo 2 del Texto Único contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción, igualmente se señala que el señor **NAVARRO** no ha sido incorporado a la carrera administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo, según consta en el expediente de personal de la Oficina Institucional de Recurso Humanos...” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Igualmente, de la **Resolución 695 de 23 de agosto de 2019**, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, lo que a continuación se transcribe: “Que al analizar el nombramiento del señor **JACINTO NAVARRO**, el mismo es de carácter transitorio, lo que quiere decir que es por un tiempo definido, el cual está establecido en el acta de toma de posición (sic) contrario a lo que esboza el recurrente al aducir que cuenta

con estabilidad jurídica, podemos señalar que tal como lo disponen las normas citadas en los considerandos anteriores, este tipo de nombramiento, no pertenece a ninguna carrera pública, por tanto queda a criterio de la autoridad continuar o no con sus servicios...” (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Así mismo, la entidad en su acto confirmatorio agrega que: *“...en este sentido, el artículo 794 del Código Administrativo señala, que la determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley, así pues, la sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversos fallos ha reiterado el criterio que consagra el Artículo 794 de nuestro Código Administrativo, sobre la facultad de resolución ‘Ad-nutum’ de la administración, es decir, la revocación del acto por la voluntad de la administración, representada en este artículo por la autoridad nominadora, quedando a discreción de la misma, la adopción de la medida considerando su conveniencia y oportunidad (13 de junio de 2005, 9 de febrero de 2006, Sentencia de 11 de junio de 2009)”*(Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la entidad demandada en el mencionado acto administrativo, no se ha evidenciado la violación del debido proceso como sostiene **Jacinto Navarro A.**, 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.

Adiciona a ello, en el expediente de personal del actor, no consta documentación alguna que acredite que el demandante pertenezca a la Carrera Administrativa, pues, al momento en que se dejó sin efecto su nombramiento, el mismo tenía la condición de personal transitorio (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Tampoco se puede perder 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 como ya mencionamos, que **Jacinto Navarro A.**, no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparado bajo la Carrera Administrativa o cualquier otra, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo que desempeñaba en la institución, estuvo ceñido a Derecho, particularmente en lo dispuesto en normas constitucionales y en 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, la cual en el artículo 2 del Texto Único contiene el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 26 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 **Jacinto Navarro A.**, 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 20-21 y 27 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 32 de 23 de enero de 2020 y de la Resolución de 10 de agosto de 2020, que confirma dicho auto**, se admitieron como pruebas documentales: la copia autenticada del **Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019**, emitido por el Ministro de Comercio e Industrias; y la copia

autenticada de la Resolución 695 de 23 de agosto de 2019, correspondiente al acto confirmatorio (Cfr. fojas 20-27 y 45-57 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe aducida por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada a través del Oficio 1588 de 25 de agosto de 2020, por la Sala Tercera y **que fue remitido mediante la Nota OIRH-No.594-2019 de 1 de septiembre de 2020** (Cfr. fojas 77-78 y 80 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 Jacinto Navarro A., 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

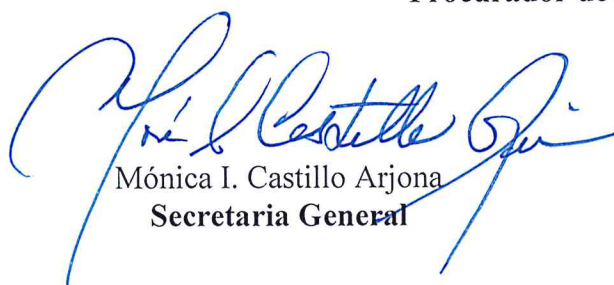
Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

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 **Jacinto Navarro A.**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 563 de 26 de julio de 2019**, emitido por el Ministro de Comercio e Industrias, 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