

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 036

Panamá, 20 de enero de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Juana Sánchez de Concepción**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 81 de 13 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, su acto confirmatorio, y 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 de plena jurisdicción 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.

En atención a lo anterior, esta oportunidad procesal nos permite reiterar lo expresado en la Vista 1416 de 2 de diciembre de 2019, a través de la cual contestamos la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la recurrente en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 81 de 13 de agosto de 2019, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social (Cfr. fojas 4, 5, 22 y 23 del expediente judicial).

Tal como lo indicamos en la citada Vista, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de la accionante, **Juana Sánchez de Concepción**, a la institución fue

de forma discrecional; es decir, no siguió un procedimiento basado en un concurso de méritos; por lo tanto, se infiere que la demandante al **no formar parte de una carrera pública, ni haber acreditado estar amparada por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad en el cargo que ocupaba en el Ministerio de Desarrollo Social**, la misma era de libre nombramiento y remoción; por consiguiente, estaba sujeta a la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

En ese sentido, en aquella oportunidad procesal indicamos que la referida institución dejó sin efecto el nombramiento de **Juana Sánchez de Concepción** del cargo que desempeñaba como Secretaria III en dicha entidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, el cual consagra la facultad del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover a los servidores públicos de su elección, salvo aquellos que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

En virtud de lo anterior, en ese momento procesal manifestamos que **no era necesario invocar alguna causal específica ni agotar ningún procedimiento interno**, que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a los principios del debido proceso y estricta legalidad.

En este contexto, advertimos que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido

con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Así las cosas, este Despacho indicó que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el considerando del Decreto de Personal 81 de 13 de agosto de 2019, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución.**

Por otra parte, aclaramos que el acto administrativo objeto de reparo estuvo sustentado en la facultad discrecional de la autoridad nominadora y no en una causal disciplinaria, por lo que la falta administrativa aludida por la demandante consistente en *“alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo”* establecida en el artículo 103 (numeral 6) del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Social, carece de fundamento fáctico-jurídico en el presente negocio jurídico.

En otro orden de ideas, respecto al fuero por enfermedad invocado por la accionante, este Despacho indicó que en el presente negocio jurídico **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar** que: a) la actora, **Juana Sánchez de Concepción, sufre de Hipertensión Arterial;** b) **que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral;** es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo;** y c) que, a su vez, éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

Así las cosas, en aquella oportunidad procesal señalamos que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado.

Por otra parte, este Despacho manifestó que contrario a lo interpretado por la recurrente en el hecho décimo octavo de su demanda, la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, en su artículo 42-C, señala que el Tribunal Administrativo de la Función Pública, el cual todavía no está constituido, una vez esté en funcionamiento tendrá competencia para ordenar el pago de salarios caídos, en los casos que corresponda; de ahí que la cancelación de dichas prestaciones laborales procederían una vez se encuentren reconocidas mediante una resolución dictada por tal organismo; por lo que mal puede argumentar la actora que dicha excerpta legal establece tal retribución salarial a los trabajadores permanentes.

Finalmente, indicamos que el reclamo que hace **Juana Sánchez de Concepción** en torno al pago de los salarios caídos, no resulta viable; ya que sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley, lo que no ocurre en la situación en estudio.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 276 de 18 de noviembre de 2020, por medio del cual **no admitió** el documento visible a foja 50 del expediente, aportado por la accionante y objetado por esta Procuraduría, consistente en el informe de visita con sello fresco expedido por la clínica del seguro social Don Alejandro De la Guardia, puesto que deviene en ineficaz e incumplió con el requisito de autenticidad, conforme lo disponen los artículos 783 y 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 56 y 57 del expediente judicial).

Sin embargo, el Tribunal admitió a favor de la actora las copias autenticadas del acto acusado y su confirmatorio; el recurso de reconsideración interpuesto por la ex servidora; cuatro (4) tarjetas de control de citas médicas a nombre de la recurrente; y una prueba de informe dirigida a la Clínica del Ministerio de Desarrollo Social, a fin que remita el expediente clínico de la demandante (Cfr. fojas 22-23, 24-26, 27-29, 51-52 y 56 del expediente judicial).

De igual manera, el Tribunal admitió la copia autenticada del expediente administrativo aducido como prueba documental por esta Procuraduría (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En ese contexto, en lo que respecta tanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente como de la revisión del expediente administrativo, este Despacho observa que las mismas **no logran demostrar** que el Ministerio de Desarrollo Social, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan la acción de plena jurisdicción presentada por la ex servidora.

Por consiguiente, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la actora **no logró cumplir la carga procesal que establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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...** 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 la 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 deben 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma, esta Procuraduría reitera a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 81 de 13 de agosto de 2019**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 861-19