

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1209

Panamá, 25 de julio de 2023

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

**Alegatos de Conclusión.  
Expediente: 784452020.**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de **Mileyka Zulay Araúz Martínez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, así como 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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Mileyka Zulay Araúz Martínez**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al emitir el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la prenombrada del cargo que ocupaba como Secretaria I, en dicha entidad (Cfr. fojas 59-60 del expediente judicial).

**I. Nuestras alegaciones.**

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 091 de 1 de febrero de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto demandado fue emitido por el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para remover o**

**destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad,** según se desprende del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección,** salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

De igual manera, vale la pena aclarar 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.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario;** ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de Mileyka Zulay Araúz Martínez del cargo que ocupaba como Secretaria I, en la entidad demandada, encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Otro de los argumentos que manifiesta la actora en su escrito de demanda, gira en torno al hecho que antes de proceder a la emisión del acto acusado, la entidad demandada omitió elevar una consulta al Consejo Técnico de Agricultura; organismo que, según su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes.

Esta Procuraduría observa que tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la Ley 22 de 1961, tiene por finalidad vigilar y apoyar a todos los profesionales de las Ciencias Agrícolas con respecto al adecuado ejercicio de sus funciones, pudiendo amonestarlos en forma verbal o por escrito, así como suspender temporal o indefinidamente los certificados de idoneidad de ese gremio en razón del incumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen esa disciplina. Sin embargo, en el caso bajo análisis es relevante destacar que la actor no fue removida del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece esa ley, lo que hubiera dado lugar a que ese organismo técnico pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido a la demandante. Por el contrario, **Mileika Zulay Araúz Martínez** fue separada definitivamente del cargo como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento la posición de Secretaria I que, reiteramos, es de libre nombramiento y remoción; razón por lo que los cargos de infracción a los artículos 10 de la Ley 22 de 1961; décimo quinto del Decreto Ejecutivo 265 de 1968, y 146 (numeral 1) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, deben ser desestimados por esa Sala Tercera, según su criterio expresado en la Sentencia de 13 de febrero de 2012 que dice:

“ ...

**Tampoco pueden tener lugar las alegaciones hechas en torno a la violación del contenido del artículo 10 de la Ley N°22 de 30 de enero de 1961, en concomitancia con el contenido del artículo 15 del Decreto N°265 de 24 de septiembre de 1968, por cuanto que, tanto tal Ley, como dicho Decreto no son el medio legislativo creado con normas que permitan a un profesional de las Ciencias Agrícolas gozar de estabilidad en el cargo que ostente por el sólo hecho de ser profesional en tal campo o ciencia.**

... ”

Por lo anotado vale decir que, cierto es que en la Ley N°11 de 1982, específicamente en su artículo 2 se dispuso que los profesionales de las ciencias agrícolas se regirían por lo que se denomina 'Escalafón del Profesional de las Ciencias Agrícolas', que tal Ley establece y regula. Sin embargo, es importante que se tenga claro que una cosa, es el Escalafón mediante el cual se beneficiarían tales profesionales una vez cumplieren con los niveles académicos a que se hace referencia en dicha Ley y a los años de experiencia en tal campo y, otra cosa, es el deber que tiene quien ostente la calidad de funcionario público de regirse por un sistema o concurso de méritos para su ingreso al servicio de una entidad estatal, como se manda desde la propia Constitución Política, deber que hemos visto, no se ha cumplido en gran cantidad de casos que han cursado por esta Sala -reiteramos-, muy a pesar de que, si bien es cierto, ello forma parte de los objetivos anotados en el numeral 2 del artículo 3 de la aludida Ley N°11.

En otras palabras, cierto es que, a tenor de la precitada norma constitucional, tanto el nombramiento como la remoción de un funcionario público al servicio del Estado no debe ser potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, **pero no es menos cierto que cuando no se esté amparado por una carrera o Ley especial que haga clara alusión a la forma de ingreso al servicio público de cualesquiera profesional, indistintamente del campo, arte o ciencia que ejerza, no se pueda tener su cargo o posición de aquellos denominados de libre nombramiento y remoción, pues ha quedado claro que si no se demuestra que el ingreso se diere previo cumplimiento de un concurso de méritos, requisito tan esencial que en estas casi dos (2) últimas décadas de nuestra vida republicana se ha procurado cumplir para que tengamos una administración pública con personal que cumpla con los estándares fijados para estos nuevos tiempos; no puede tener lugar la alegación de estabilidad e inamovilidad en el cargo que se ostente"** (Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior y en atención a los señalamientos de la apoderada legal de la demandante, en cuanto sugiere que su patrocinada estaba amparada por la Carrera Agropecuaria, advertimos de manera reiterativa, que en todo caso para gozar de los beneficios legales o constitucionales de la citada carrera, la funcionaria demandante tendría que demostrar que ingresó a la entidad a través del sistema de méritos y concursos, de lo contrario, y ante esta situación, la señora **Mileika Zulay Araúz Martínez**, no estaba amparada por derecho a la estabilidad, lo que lleva a que su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, dependiendo directamente de la voluntad discrecional de la autoridad nominadora.

En un caso similar al que nos ocupa, el Tribunal en **Sentencia de siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023)**, señalo lo que a seguidas se copia:

## “VI. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previa los siguientes razonamientos. La Sala advierte que el acto administrativo atacado lo constituye, el Decreto de Personal No.610 de 12 de diciembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **JULISSA DEL CARMEN GONZÁLEZ JAÉN** del cargo de secretaria II, código 91012, posición No.2122, en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Al revisar la Sala Tercera los documentos y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que la ex-servidora pública **JULISSA DEL CARMEN GONZALEZ JAÉN**, cuando entra a laborar en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, su contratación se hace bajo la figura de libre nombramiento; toda vez que durante el término en que la misma laboró para la prenombrada entidad pública, no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como una funcionaria con carrera administrativa o cualquiera otra similar.

Así pues, al no ampararse la demandante en una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, sino que ingresó a la entidad bajo la contratación y condición de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, la entidad administrativa procedió a invocar entre otras normas el artículo 629 del Código Administrativo, cuyo numeral 18, establece que es potestad del Presidente de la República ‘remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre nombramiento y remoción’ y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9/1994, que regula la Carrera Administrativa.

En este mismo orden de ideas, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, no se observa la existencia de un certificado que acredite que la accionante gozara de la condición de ser una funcionaria pública de carrera administrativa, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser una funcionaria contratada bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

De hecho, la demandante llegó a ocupar la posición que tenía en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, precisamente porque en su debido momento la autoridad nominadora procedió a remover del cargo a otra persona que había sido nombrada en dicho cargo dentro de la entidad, y que una vez se le desvinculó de la Administración, se procedió entonces a nombrar a la demandante **JULISSA DEL CARMEN GONÁLEZ JAÉN**, de allí que su nombramiento estaba sujeto a la potestad discrecional de la autoridad nominadora.

En lo que respecta a la motivación de este acto administrativo, se observa que este se encuentra debidamente fundamentado pues alude, a que la funcionaria no se encuentra incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo, por lo que carece de inamovilidad o estabilidad

reconocida por ley al haber sido designada en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.

...

Así pues, en lo que respecta al artículo 34 de la Ley 38 de 2000, consideramos que la alegada violación no se produce, ya que como se ha indicado en líneas anteriores, la señora **JULISSA DEL CARMEN GONZÁLEZ JAÉN**, no es una funcionaria de carrera administrativa, en consecuencia, es una Servidora de libre nombramiento y remoción por lo que es suficiente que el acto administrativo, en su parte motiva exponga las consideraciones o fundamento de la decisión adoptada. Resaltando que la recurrente no probó que su ingreso a la función pública se dio por concurso de méritos, por lo que el cargo que ocupaba podía ser dejado sin efecto por la autoridad nominadora en cualquier momento.

..."

## **II. Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 96 de tres (3) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, confirmado por la Resolución de siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos consultables a fojas **24-25, 30, 31-37, 38, 40, 54, 55-58, 59-60, 61, 62-63, 86, 87, 88, 93, y, 107** del expediente judicial, que en nada desvirtúan la legalidad del acto objeto de reparo.

Igualmente se admitió la prueba aducida por la Procuraduría de la Administración y la parte actora, que corresponde a la copia autenticada del expediente administrativo concerniente al presente proceso, en el que se encuentran algunos de los documentos que le fueron admitidos a la demandante.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad demandada; es decir, el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Julissa del Carmen González Jaén**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’


...


En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 276 de 14 de octubre de 2019**, emitido por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**