

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1308

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, quien actúa en nombre y representación de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 652 de 31 de diciembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

Señor 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 N° 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley N° 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 **Evidelia Palacios Calvo de Morales** en lo que respecta a su pretensión.

Sobre el asunto, tal como indicamos en la **Vista 469 de 21 de abril de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, el apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe los **artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994**, ordenado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; los **artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; así como los **artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo No. 22 de 12 de septiembre de 1997**, los **artículos 88, 98 (literal d), 102, 103, 104 y 105 del Reglamento Interno**,

aprobado por la Resolución No. ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999; y los artículos 1, 2, 4 y 4-A Ley No. 59 de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, y adicionada por la Ley No. 151 de 24 de abril de 2020 (Cfr. fojas 10-22 y 59-67 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que mediante el Decreto de Personal No. 652 de 31 de diciembre de 2019, el Órgano Ejecutivo, por conducto, del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, dio por finalizada la relación laboral con **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, quien ocupaba el cargo de “*Trabajador Manual I*” (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente promovió en tiempo oportuno un recurso de reconsideración, el cual fue decidido por conducto de la Resolución No. OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, que mantuvo en todas sus partes el acto original, y que le fue notificado el 31 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 26 y 44-45 del expediente judicial).

En virtud de ello, el 30 de septiembre de 2020, **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto de personal objeto de reparo, así como su acto confirmatorio; que se ordene a la entidad demandada que la restituya al cargo que ejercía como “*Trabajador Manual I*” y que, por ende, se le ordene a la autoridad nominadora pagarle los salarios que corren desde la fecha de su destitución y hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Como en su momento advertimos, el abogado de **Evidelia Palacios Calvo de Morales** manifestó que si bien la autoridad nominadora tiene la facultad de ejercer las

acciones de recursos humanos que estime convenientes, debió tener en cuenta, antes de dar por finalizada la relación laboral con su mandante, que la misma tenía más de veinte (20) años de estar laborando, de forma continua e ininterrumpida, y que era una funcionaria acreditada en Carrera Administrativa; por lo que sólo podía ser removida de su cargo invocando una causa justificada (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

Asimismo, señaló que como resultado de la investigación sumaria, la entidad demandada debió elaborar un informe donde se plasmara que los hechos investigados quedaron demostrados, esto es, que se le indilgara la reincidencia en el incumplimiento de sus deberes y se le atribuyera la comisión de una falta administrativa de máxima gravedad, que ameritara la destitución directa, de conformidad con lo establecido en el Texto Único de la Ley No. 9 de 1994 ; el Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997; y el Reglamento Interno del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

Por último, el apoderado judicial de **Evidelia Palacios Calvo de Morales** argumentó que al momento de su destitución, su mandante gozaba de fuero por enfermedad, por lo tanto, no podía ser destituida por la autoridad nominadora basado en su facultad discrecional (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En ese momento resaltamos, que de acuerdo al contenido del Decreto de Personal No. 652 de 31 de diciembre de 2019, acto original, y de la Resolución No. OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, confirmatoria de aquélla, **Evidelia Palacios Calvo de Morales** ocupaba el cargo de “*Trabajadora Manual I*” en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. fojas 35-36 y 44-45 del expediente judicial).

De las constancias procesales se observa que en el acto principal como en el confirmatorio, quedó acreditado que en el expediente de personal de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**, que reposa en la entidad demandada, la misma no ha sido incorporada a Carrera Administrativa ni se encuentra amparada por una Ley especial que le asegurara estabilidad en el cargo, por tanto, era una funcionaria de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 35 y 45 del expediente judicial).

Como expresamos en nuestra vista de contestación, este Despacho puso de relieve que la parte motiva de la Resolución No. OAL-135-ADM-20 de 6 de marzo de 2020, confirmatoria, expresaba lo que a seguidas se copia:

“En cuanto a los problemas de salud, manifestados por la señora **EVIDELIA PALACIOS DE MORALES**, hemos verificado las pruebas documentales aportadas por la misma, sin embargo, de acuerdo al artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, establece **la certificación** de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, **que produzcan discapacidad laboral, será expedida por** una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin **o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo**; condición ésta que no se ha probado por la recurrente, ni existe en el expediente de personal de este Ministerio, certificación o dictamen de dos médicos especialistas en la que conste su padecimiento crónico. Por lo tanto, la causal de discapacidad laboral, no está probada en este caso.” (Lo destacado es de la entidad demandada) (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Así las cosas, reiteramos que contrario a lo planteado por la accionante, la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se trató de una decisión discrecional del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, por lo que no se requería instaurar un proceso disciplinario en contra de **Evidelia Palacios Calvo de Morales**.

En ese mismo sentido, estimamos pertinente subrayar, nuevamente, que el acto cuya declaratoria de ilegalidad persigue la demandante, se encuentra debidamente motivado; puesto que explica con claridad las razones por las cuales la autoridad nominadora finalizó la relación laboral con la hoy demandante, aunado a que expresa el fundamento de derecho utilizado para adoptar tal medida (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas N° 402 de 6 de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las copias autenticadas del decreto impugnado y de su acto confirmatorio, allegadas al presente proceso en virtud de petición especial instada por la Sala Tercera; y otros documentos aportados por la actora junto con la demanda (Cfr. fojas 86-87 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Agencia del Ministerio Público, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, el Decreto de Personal No. 652 de 31 de diciembre de 2019, así como su confirmatorio, ambos emitidos por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

Es importante señalar, que por medio del **Oficio No. 1936 de 19 de agosto de 2021**, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; sin embargo, no había sido enviado a la Sala Tercera al momento de la presentación de los alegatos de conclusión; no obstante, lo anterior no obsta para que lo que reposa en autos preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la accionante (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, si bien, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros elementos probatorios documentales; lo cierto es que, **ninguno ha logrado acreditar que el Decreto de Personal No. 652 de 31 de diciembre**

de 2019, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se trató de una decisión discrecional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, por lo tanto, no se requería instaurar un proceso disciplinario en contra de Evidelia Palacios Calvo de Morales.

De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la demandante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 74 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no

se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.


En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código de Procedimiento, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

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 como 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 No. 652 de 31 de diciembre de 2019**, ni su acto confirmatorio, ambos emitidos por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilja Urriola de Ardila
Secretaria General