

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 154

Panamá, 18 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Miriam Ábrego Hoo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No.0572 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Alegatos 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, 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, **Miriam Ábrego Hoo**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Ambiente**, al emitir la Resolución DM No.0572 de 26 de noviembre de 2019.

I. **Nuestras alegaciones.**

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Miriam Ábrego Hoo** señala que, previo a su desvinculación, a su representada no se le formularon cargos por escrito; no se le hizo una investigación sumaria; no se le permitió defenderse ni presentar sus descargos, medios probatorios; ni tampoco hacerse acompañar de un asesor con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa.

Añade, que no se presentó el informe al que se refiere el artículo 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, con la expresión de las recomendaciones que el superior jerárquico y la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente consideraban pertinentes con

relación a su cliente y que, únicamente se le despidió, se le notificó y se ejecutó tal medida sin especificar una causal de hecho y de derecho que la justificara, además que para perseguir las supuestas faltas, tiene como todos los derechos un término de prescripción (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, indica que el acto que la destituyó, no expresa los motivos por las cuales se adoptó esa decisión administrativa, lo que a su parecer viola el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 13 a 14 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 1582 de 16 de noviembre de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba **Miriam Ábrego Hoo** en el **Ministerio de Ambiente** (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos señalar que tanto en la **Resolución DM No.0572 de 26 de noviembre de 2019**, por medio de la cual se dejó sin efecto la designación de **Miriam Ábrego Hoo**, como en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, se expone que el **nombramiento de la prenombrada estaba fundado en la confianza de sus superiores y condicionado a que la pérdida de la misma acarrearía la remoción del cargo que ocupaba; de ahí que mantuviera la condición de personal de libre nombramiento y remoción**, según lo dispone el artículo 2 (numeral 49) el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa modificada por la Ley No.23 de 2017; cuerpo normativo que resulta aplicable a los servidores públicos del **Ministerio de Ambiente**, en virtud que su artículo 5 establece que la legislación sobre Carrera Administrativa se aplica supletoriamente en las instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. fojas 20-21 y 30-31 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, **la recurrente estaba sujeta, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso, el regente de la entidad, de ahí que su desvinculación de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que ese servidor posee para adoptar este tipo de decisiones, conforme lo dispone el artículo 7 (numeral 8) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 7. El ministro de Ambiente tendrá las funciones siguientes:

...

8. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, **remover el personal subalterno** e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 3 y 4 de la Gaceta Oficial Digital No.27749-B de viernes 27 de marzo de 2015).

Por tal motivo, para desvincular a **Miriam Ábrego Hoo no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran 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, con lo que se agotó la vía gubernativa, y le permitió acceder 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 la prenombrada encuentra sustento en la **facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo**.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de diez (10) de enero de dos mil dieciocho (2018), señaló lo siguiente:

“...

En este punto, debemos mencionar que **el Texto Único de la ley 9 de 1994, que se aplica supletoriamente a todas las entidades públicas, de acuerdo a lo estipulado en su artículo 5**, señala en su artículo 2 que los ‘Servidores públicos de carrera: Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.’

...

En este punto, podemos considerar que la Dirección Nacional de Estadística y Censo, es una unidad administrativa desconcentrada de la Contraloría General de la República, que responde directamente a la máxima autoridad de la institución, con la cual debía mantener una relación estrecha, frecuente y efectiva, la cual a su vez, debía estar dotada de personal profesional idóneo para el desempeño eficaz y eficiente de sus funciones, en atención a la ley 10 de 22 de enero de 2009, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la Ley Orgánica de la institución, sus Reglamentos y otras disposiciones que rigen el sector público y las que sean afines con los objetivos de la institución.

De acuerdo a lo explicado, siendo que los directores dentro de las instituciones autónomas por la naturaleza de su cargo se encuentran excluidos de las carreras públicas, no es posible que ostenten la condición de servidor público de carrera.

...

Es de lugar indicar que, si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad. **Esto implica, que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, debe explicar sus razones de oportunidad y conveniencia, en la motivación del acto.**

En el presente caso, se pone de manifiesto en la parte motiva de la resolución que se demanda, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, al indicársele a la demandante que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que perdió la confianza de su superior jerárquico al no llenar las expectativas del cargo, lo que llevo a su remoción fundamentada en lo dispuesto en el Texto Único de la ley 9 de 1994, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y su Reglamento Interno.

Por último, cabe añadir que, en este caso la Administración se encuentra representada por la autoridad nominadora, que es el Contralor General de la República, a quien el literal b del artículo 55 de la ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República le faculta remover al personal bajo su inmediata dependencia; por lo que el acto fue emitido por la autoridad competente.

Por las razones expuestas, no se encuentra probado el cargo de violación directa por omisión, alegado por la parte actora, del artículo 9 de la ley 32 de 1984 ni del artículo 34 del Decreto Número 194 de 16 de septiembre de 1997, que consagra el derecho a la estabilidad de los servidores públicos de la Contraloría General de la República, toda vez que la señora Rocío Lineth González de Adames, **no contaba con la estabilidad en el cargo, por razones del cargo que ocupaba como Directora Nacional de Estadística y Censo del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, por lo que se trataba de una servidora pública de libre nombramiento y remoción.** Razón por la cual, tampoco prosperan los cargos de violación del artículo 12 de la ley 10 de 2009 y del artículo 2 del Texto Único de la ley 9 de 1994.

De igual forma, no se encuentra llamado a prosperar los cargos de violación alegado por la parte actora del artículo 26 del Reglamento Interno de la

Contraloría General de la República, ya que si bien la señora Rocío Lineth González de Adames fue evaluada en su momento probatorio con altas calificaciones, en el desempeño del cargo de Directora Nacional de Estadística y Censo, posteriormente **fue removida del cargo por la pérdida de confianza ocasionado por no llenar las expectativas en dicho cargo, situación que es conforme a derecho debido a que el cargo de Directora Nacional de Estadística y Censo de la institución permanecía bajo la potestad discrecional del Contralor General de la República, pudiendo removerla en cualquier momento.**

Conforme al análisis realizado tampoco, se encuentra llamado a prosperar el cargo de violación alegado por la parte actora del artículo 155 de la ley 38 de 2000, sobre la motivación del acto impugnado, toda vez que se encuentra debidamente motivada la destitución en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, tal como se observa en el acto impugnado, aduciendo que hubo perdida de la confianza en la funcionaria demandante, por no haber llenado las expectativas en el ejercicio de las funciones inherentes al cargo que ocupaba.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto Número 275-DDRH de 15 de junio de 2016, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas..." (La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, **la potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria, ni el agotamiento de ningún trámite administrativo, como de manera equívoca asevera la recurrente, máxime que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, que perdió la confianza de su superior jerárquico.**

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley**, puesto que en el considerando de la Resolución DM No.0572 de 26 de noviembre de 2019, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; debido a que la recurrente cuando finalizó la relación laboral con la entidad ocupaba el puesto de Administrador I, cargo que dado a la naturaleza y atribuciones era de confianza, por lo tanto, Miriam Ábrego Hoo se enmarca dentro de la categoría**

de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, tal como lo establece el artículo 2 (numeral 49) el Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994 (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de **Miriam Ábrego Hoo**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial de la accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada vulnera sus garantías o derechos, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, máxime cuando se cumplió con el debido proceso y se le garantizó el derecho a la defensa, a probar e impugnar a través de los recursos correspondientes, de modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por la demandante.

I. **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 596 de quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 20-21 y 25-26 del expediente judicial (Cfr. foja 90 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso (Cfr. foja 90 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de Ambiente**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Miriam Ábrego Hoo**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma 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 a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, 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 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

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 2016, 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 las circunstancias 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 Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.


Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante**, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta

insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

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 la Resolución DM No.0572 de 26 de noviembre de 2019**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 410752020