

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 295

Panamá, 3 de febrero de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente 271-2020

El Licenciado Nemesio Castro González, actuando en nombre y representación de **María del Pilar Abrego de Pérez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal No. 347 de 15 de octubre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y para 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 número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 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 a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal No. **347 de 15 de octubre de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **María del Pilar**

Abrego de Pérez, del cargo de Asistente Administrativo I, en dicha entidad (Cfr. fojas 48 y 49 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de febrero de 2020, **María del Pilar Abrego de Pérez**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, indicado, entre otras cosas, lo que a seguidas se copia: *“De haber hecho el Ejecutivo esta investigación, se hubiera percatado de la realidad narrada sobre el estado económico y de salud de la señora Filomena Peñalba, pues hubiese constatado que la única persona encargada de ella era la señora María del Pilar de Pérez. En consecuencia, el ejecutivo se hubiese abstenido de emitir el Decreto de Personal No 347 de 15 de octubre de 2019, y su acto confirmatorio que infiere un agravio pronunciado en la salud y por ende en la vida de una persona, toda vez que se deja sin recursos a una persona que exclusivamente atiende la subsistencia de otra”* (Cfr. fojas 3 y 7 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotadas las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 919 de 7 de julio de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

2.1 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Una vez resaltado lo anterior, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, 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; condición en la que se ubicaba **María del Pilar Abrego de Pérez**, en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. fojas 12-13 y 14-19 del expediente judicial).

En ese escenario, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **María del Pilar Abrego de Pérez**, **no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontrara amparada por algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que desempeñaba con sustento en el **artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo** que consagra la **facultad discrecional** del Presidente de la República **para remover a los servidores públicos de su elección**, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción, ello sujeto al artículo 184 (numeral 6) de la Carta Magna.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; 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.

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos, configuración de causales, o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha expuesto¹ **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, el cargo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En consecuencia, como quiera que, **María del Pilar Abrego de Pérez, era una funcionaria que no ingresó a su posición mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en los párrafos anteriores, es evidente que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.**

En este sentido, la desvinculación del puesto que ocupaba **María del Pilar Abrego de Pérez**, se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos acusados de ilegal, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que la hoy demandante **no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo.**

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

En otro orden de ideas, y en atención a lo indicado por el apoderado especial de la demandante en cuanto a la indebida notificación del Decreto de Personal 347 de 15 de octubre de 2019, tenemos que la entidad demandada en su informe de conducta DM-1289-2020 de 26 de agosto de 2020, señaló lo siguiente:

¹ Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

“El día 7 de noviembre fue notificada la señora María del Pilar Ábrego del Decreto de Personal N° 347 de 15 de octubre de 2019, pero se negó a firmar la notificación de desvinculación, por tanto, conforme a lo señalado en la Ley, se procedió a solicitar la firma de dos testigos tal y como puede corroborarse en el expediente de personal de la demandante.

Para el día 12 de noviembre de 2019 conforme a sello de recibido de la Secretaría General de este Ministerio, el Licenciado Justino González en representación de la señora María del Pilar Ábrego de Pérez presenta en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración en contra del Decreto que deja sin efecto el nombramiento de la demandante cumpliéndose de esta forma con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

...
En cuanto al argumento que plantea el hoy apoderado legal de la señora María del Pilar Ábrego sobre el hecho que la demandante no fue notificada en debida forma, tal y como señalamos en párrafos previos, **la ex funcionaria fue notificada, presentando inclusiva en tiempo oportuno, recurso de reconsideración**” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 36 y 37 del expediente judicial).

Ahora bien, es importante **resaltar** lo indicado en el Informe de Conducta del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en cuanto a la condición del familiar que aduce la demandante, y es que, al momento de emitirse la resolución objeto de impugnación, **no reposaba en los archivos de Recursos Humanos la acreditación de la enfermedad de la progenitora de la recurrente, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 59 de 2005**; es decir la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas así como insuficiencia renal crónica, la cual debe ser expedida por una comisión interdisciplinaria o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.

Lo explicado hasta aquí, nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener conocimiento de la condición médica del familiar de **María del Pilar Abrego de Pérez**, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, tomar en cuenta la supuesta enfermedad como un elemento de consideración para no dejar sin efecto su nombramiento, el cual era de libre nombramiento y remoción; por consiguiente,

consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la accionante para demostrar a la Sala Tercera 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 de la **Resolución de catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, se confirma y modifica el **Auto de Pruebas No. 408 de uno (1) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**, en el sentido de admitir a favor de la demandante, los documentos visibles a fojas 12-22, 25 y 27 del expediente judicial; asimismo, el Tribunal Ad-quem resolvió no admitir la declaración de parte del Ministro de Desarrollo Agropecuario (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **María del Pilar Abrego de Pérez**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 314 de 29 de diciembre de 2021**; y que a la fecha de la elaboración de este escrito, no ha sido remitida al Tribunal (Cfr. fojas 77 y 98 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y otros que no añaden elementos probatorios tendientes a acreditar que el acto acusado carece de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante 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 **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo, 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 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 las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de pruebas 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 indicar 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 la 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 el Decreto de Personal No. 347 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada