

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 451

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de febrero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Expediente: 272382020.

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **Jovanie Itzel Maldonado Ayala**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 998 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública** (Servicio Nacional de Migración), su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 No. 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno 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 ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente.

**I. Antecedentes.**

Tal y como lo indicamos en su momento, según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal No. 998 de 1 de noviembre de 2019**, dictado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública** (Servicio Nacional de Migración), mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Jovanie Itzel Maldonado Ayala**, del

cargo de Inspector de Migración II, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto No. 079 de 31 de enero de 2020**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha actuación le fue notificada a la accionante el 7 de febrero de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 46-50 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 1 de junio de 2020, **Jovanie Itzel Maldonado Ayala**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su desvinculación y se le reconozcan todas sus prestaciones laborales (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la actora indicó, entre otras cosas, lo siguiente: *“El Decreto de Personal No. 998 de 1 de noviembre del 2019, en su parte motiva, afirmó que la funcionaria Jovanie Itzel Maldonado Ayala no estaba incorporada al régimen de carrera ni poseía condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo, por lo cual la ubicó como servidora pública de libre nombramiento y remoción para proceder a dejar sin efecto su cargo en el Servicio Nacional de Migración. No obstante, soslayó tal acto que en ese momento, la funcionaria Jovanie Maldonado aún estaba incorporada en el régimen de carrera migratoria con una condición que le aseguraba estabilidad en el cargo...”* (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advirtió que **no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se observa en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Órgano Ejecutivo, por

conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración) al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

En ese sentido, destacamos que en el resuelto confirmatorio, la entidad demandada señaló lo siguiente: *"Que en el caso de la señora JOVANIE ITZEL MALDONADO AYALA, la misma fue acreditada como servidora pública, incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante la Resolución N° 826-A del 14 de octubre de 2016, en la que se deja sin efecto el artículo primero de la Resolución No. 324 del 19 de octubre de 2015 y se le confiere el cargo de Inspector de Migración II, homologada en Carrera Migratoria; la misma fue registrada en contravención a lo establecido en los artículos 18, numeral 4, y 139 del Decreto Ejecutivo No. 138 del 04 de mayo del 2015, toda vez que su acreditación no contó con la auditoría previa que debía realizar el Consejo de Ética y Disciplina, del Servicio Nacional de Migración... En atención a la norma citada, queda la impugnante clasificada como una servidora pública que no es de Carrera, es decir, los 'no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente'...; clasificación ésta que se subdivide en: ..., de libre nombramiento y remoción, ...Queda claro entonces, que fue perfectamente admisible fundamentar el Decreto de Personal No. 998 de 1 de noviembre de 2019, que dejó sin efecto el nombramiento de la señora JOVANIE ITZEL MALDONADO AYALA como INSPECTOR DE MIGRACIÓN II, en los Artículos 629 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificado por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 2000, Resolución N° 38 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la presidencia, por lo tanto el acto originario es legal ya que está debidamente fundado y motivado en la discrecionalidad..."* (Cfr. fojas 47-49 del expediente judicial).

El acto confirmatorio indica, que comoquiera que la señora **Jovanie Itzel Maldonado Ayala**, no pertenecía a algún régimen especial dentro de la Administración Pública, estaba sujeta a lo dispuesto en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, que dispone: *“Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: ...3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración...18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”* (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

Lo arriba indicado confirma que la desvinculación de la demandante 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 encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Seguridad Pública; **y no como consecuencia de una sanción disciplinaria como equivocadamente pretende hacer ver la actora.**

## II. Actividad Probatoria.

A través del Auto de Pruebas No. 406 de seis (6) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la Sala Tercera admitió como pruebas una serie de documentos aducidos por la accionante que guardan relación con su desvinculación, así como la copia autenticada del expediente administrativo (Cfr. foja 99 del expediente judicial).

Este Despacho apeló el Auto de Pruebas con el propósito que no se admitieran los documentos que fueron acogidos a favor de la actora, habida cuenta que no guardaban relación con su desvinculación; sin embargo, el resto del Tribunal expidió la Resolución de fecha tres (03) de enero de dos mil veintidós (2022), confirmatoria (Cfr. fojas 109-115 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, este Despacho observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Jovanie Itzel Maldonado Ayala**.

Por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la **carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar 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: ‘...’.

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, **pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide**; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, **la carga de la prueba le incumbe al actor**.

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.” (Énfasis suplido).

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa 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.

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 descritos 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.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 998 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lijia Urriola de Ardila  
Secretaria General