



Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

El Licenciado Alcides B. Peña A., en nombre y representación de **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 340-2015 de 27 de mayo de 2015, emitido por el Director General del **Registro Público de Panamá**, su acto confirmatorio y para 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, 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

En atención a las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Resuelto 340-2015 de 27 de mayo de 2015, emitido por el Director General del Registro Público de Panamá, por medio del cual se deja sin efecto el nombramiento de **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez**, del cargo que ocupaba en dicha entidad como **Jefa de Almacén I** (Cfr. fojas 37 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó ante la entidad demandada el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 145-2015 de 29 de junio de 2015, que **confirmó** el resuelto descrito en el párrafo anterior y agotó la vía

gubernativa; acto administrativo que le fue notificado el 9 de julio de 2015 (Cfr. fojas 38-40 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 8 de septiembre de 2015, **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez**, a través de su apoderado judicial, presentó la demanda que ocupó nuestra atención ante la Sala Tercera con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el resuelto a través del cual se dejó sin efecto su nombramiento; y, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores con el correspondiente pago de los beneficios que ha dejado de percibir (Cfr. foja 1-6 y 37 del expediente judicial).

II. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifestó que el Director General del Registro Público de Panamá, sin una causa justificada, procedió a destituir a su representada del cargo que ocupaba en esa institución, basándose en la potestad discrecional de la autoridad nominadora; desconociendo su condición de estabilidad, en atención al hecho que mediante la Resolución número 50 de 4 de febrero de 2009, la Dirección General de Carrera Administrativa, la declaró servidora pública de carrera como Almacenista Superior (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

Añadió el letrado, que a su mandante no se le siguió un procedimiento disciplinario, basado en el debido proceso, de manera que su destitución carecía de una causal debidamente motivada que ameritara dicha medida (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Cabe agregar que, el abogado de la accionante manifestó lo siguiente, cito: "... la vía gubernativa no se había agotado a la fecha de la ilegal suspensión de los pagos, ya que la precitada Ley N° 38 de 2000, establece que los recursos ordinarios instituidos, se conceden en **efectos suspensivos** según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada mientras se surte la reconsideración o la segunda instancia..." (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

Antes de proceder al análisis de las normas que se adujeron infringidas en la demanda que ocupa nuestra atención, este Despacho señaló que entre las disposiciones invocadas, el abogado de la actora incluyó los artículos 19 y 32 de la Constitución Política de la República; desconociendo el hecho que el Control de Constitucionalidad le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, y que el Control de Legalidad le compete a la Sala Tercera, por lo que esta última no está facultada para analizar la norma de rango superior, de allí que nos abstuvimos de emitir consideraciones al respecto.

Dado que el resto de los cargos de infracción formulados en contra del acto administrativo acusado se encontraban relacionados, esta Procuraduría procedió a darle contestación a los mismos de manera conjunta, señalando en ese sentido que, conforme quedará demostrado, no le asiste la razón a la recurrente.

III. Reiteración de descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en la Vista 514 de 16 de mayo de 2017, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que los cargos de ilegalidad expresados por la demandante, carecen de sustento, toda vez que el nombramiento de **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez** en el cargo de **Jefa de Almacén I**, fue dejado sin efecto por el Director General del Registro Público de Panamá, quien emitió el Resuelto 340-2015 de 27 de mayo de 2015, con ese propósito.

Vale acotar, que el propio resuelto acusado señaló como fundamento de Derecho, el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, que dispone:

“Artículo 11. Funciones del Director General. El Director General tendrá a su cargo la representación legal, y ejercerá, además de las funciones que le señala el Código Civil y los decretos reglamentarios vigentes sobre el Registro Público, las siguientes:

...

9. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover el personal subalterno, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia.

...

La Resolución 145-2015 de 29 de junio de 2015, confirmatoria, explicó la decisión del Director General del Registro Público así:

“...

En respuesta a los argumentos señalados por la señora **LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ**, el Registro Público de Panamá manifiesta lo siguiente:

‘De acuerdo al material probatorio allegado a este proceso, la señora **LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ**, no goza del derecho a la estabilidad al no estar amparada bajo el régimen de carrera administrativa, ni producto de alguna ley especial, **por lo que es potestad discrecional de la autoridad nominadora** dejar sin efecto dicho nombramiento.’

...

Que en atención a lo anterior, se desprende que la funcionaria **LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ**, se declaró **dejar sin efecto su nombramiento del cargo en virtud de la facultad discrecional que confiere la Ley al Director del Registro Público de Panamá.**” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Para arribar a esa decisión, se recurrió a quienes han realizado un examen minucioso y prolijo del alcance de la discrecionalidad administrativa, y en tal sentido, se consideró oportuno hacer referencia a los juristas Jorge Luis Borges y Grethel Arias Gayoso, quienes en su obra *Discrecionalidad y Legalidad*, señalan que: *“la potestad discrecional otorga un margen de libertad de apreciación de la autoridad, quien realizando una valoración un tanto subjetiva ejerce sus potestades en casos concretos. Ahora bien, el margen de libertad del que goza la administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales no es extra legal, sino por el contrario remitido por la ley de tal suerte que no hay discrecionalidad al margen de la ley, sino justamente en virtud de la Ley”* (Borges Frías, Jorge Luis y Arias Gayoso, Grethel. *Discrecionalidad y legalidad*. Córdoba, AR: El Cid Editor apuntes, 2009. Enero 2017).

En lo que respecta a la alegada estabilidad que reclama la actora, con sustento en su supuesta condición de funcionaria de Carrera Administrativa, la resolución confirmatoria indica:

“Que si bien es cierto, esta institución se encuentra integrada al sistema de Carrera Administrativa, regulada por la Ley 9 del 20 de junio de 1994; reiteramos que el recurrente (sic) no es funcionario (sic) de Carrera Administrativa, quien tampoco ingresó a esta institución mediante concurso o sistema de méritos, siendo considerado, según la doctrina administrativa y de conformidad con el artículo 11 de la Ley 3 de 1999, un servidor público (sic) de **libre nombramiento y remoción**, cuya destitución queda sujeta a la facultad **discrecional** de la autoridad nominadora, según criterio que ha sostenido y mantenido vigente nuestra Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, como se cita en Fallo de 10 de junio de 2005, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, expediente 82-00, con votación unánime, donde textualmente se expone que ‘...*la Sala Tercera ha reconocido en numerosas oportunidades la potestad discrecional de la autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad laboral*’ ...” (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En el contenido del informe de conducta, se observa lo siguiente:

“La señora **LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ**, no goza del derecho de fuero ni privilegios derivados de la Carrera Administrativa, por lo que su destitución proferida en el Resuelto 340-2015 fechado 27 de mayo de 2015, no se a (sic) violentado de manera directa por omisión el Artículo 32 de nuestra Carta Magna; además la misma no se encuentra amparada bajo la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, ni producto de alguna ley especial, por lo que es potestad discrecional de la autoridad nominadora dejar sin efecto dicho nombramiento.

...

En tiempo oportuno la señora **LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ**, presentó Recurso de Reconsideración contra el resuelto 340-2015, basándose en la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, ya que la Ley comenzó a regir el 1 de abril de 2014, por lo que alega estar protegida por la misma; y por ser servidora pública de Carrera Administrativa, sin embargo no aportó certificación expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa, sólo presentó certificación del Tribunal Electoral, donde se certifica que es miembro del Cuerpo de Delegados Electorales lo cual no tiene nada que ver en el caso en cuestión, por ello confirmamos el Recurso de Reconsideración mediante Resolución Administrativa No. 145-2015.” (Cfr. fojas 105-107 del expediente judicial).

Al no mediar en el caso bajo análisis, la presentación idónea de una certificación que acredite que **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez** es funcionaria de Carrera Administrativa, el Director General del Registro Público podía removerla en cualquier momento de la posición que desempeñaba.

En este contexto, se debe esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad; ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter "permanente", implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. 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, de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Lo anteriormente expresado, nos permite establecer que los cargos de infracción que aduce la recurrente en relación con los artículos 135, 136, 137, 138, 142, 154, 158 y 159 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; y los artículos 52, 122, 124 y 131 del Reglamento Interno del Registro Público de Panamá, aprobado por la Resolución de la Junta Directiva 157 de 25 de febrero de 2010, carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Recordemos que el abogado de la accionante en su demanda, también manifiesta lo siguiente, cito: "... la vía gubernativa no se había agotado a la fecha de la ilegal suspensión de los pagos, ya que la precitada Ley N° 38 de 2000, establece que los recursos ordinarios instituidos, se conceden en **efectos suspensivos** según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada mientras se surte la reconsideración o la segunda instancia..." (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho desea destacar que, como ya se dijo anteriormente, el Director General del Registro Público dio contestación al recurso de reconsideración al expedir la Resolución 145-2015 de 29 de junio de 2015, confirmatoria, por lo que su decisión quedó en firme y debidamente ejecutoriada, por lo que no proceden los cargos de ilegalidad relativos a los artículos 170, 200 (numeral 4) y 201 (numeral 43), de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ledalancie del Carmen Fraiz Pérez**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad **respecto al pago de salarios caídos** a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, **deben ser viables jurídicamente**, es decir que **corresponde dicho pago en los casos que la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

IV. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la 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 de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del Auto de Pruebas 204 de 23 de junio de 2017, se admitieron como pruebas documentales del demandante, los siguientes documentos:

a) Las pruebas documentales aducidas por la parte actora que consultables a fojas 37-40 y 123-147 del expediente judicial.

De igual manera, se admitió como prueba documental el expediente administrativo de **Ledalancie Del Carmen Fraiz Pérez**, aducido por la parte actora y la Procuraduría de la administración.

No se admitieron como los documentos visibles a fojas 41-50 del expediente judicial, toda vez que fueron aportados en copia simple; ya que no cumplían con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

Se admitieron como prueba de informe aducidas por la demandante a). Solicitar copias autenticadas de la Resolución 50 y Registro 40430 de 4 de febrero de 2009, como servidora pública de carrera en el Registro Público de Panamá; b) solicitar a la Dirección General de Carrera Administrativa, un informe donde conste cuál es el estatus de **Ledalancie Del Carmen Fraiz Pérez**, acreditada a la Carrera Administrativa según Resolución 50 y Registro 40430 de 4 de febrero de 2009; c) solicitar al Registro Público de Panamá y a la Contraloría General de la República de Panamá, un informe dónde conste cual fue el último pago efectuado a la señora **Ledalancie Del Carmen Fraiz Pérez**.

En atención al Auto de Pruebas 204 de 23 de junio de 2017, la Procuraduría de la Administración, presentó escrito de **apelación** sustentado en la Vista 775 de 21 de julio de 2017; en virtud de ello, la Sala Tercera modificó el citado auto de pruebas, a través de la Resolución de 26 de marzo de 2018, en el sentido de no admitir las pruebas contenidas en las fojas 125, 126, 129 y 130 del expediente judicial, aducidas por la parte actora, las cuales consistían en una serie de documentos públicos cotejados por **notario** y no por el funcionario público encargado de la custodia de su original, incumpliendo lo establecido en los artículos 833, 835 y 842 del Código Judicial.

La Sala Tercera mediante Oficio 826 de 12 de abril de 2018, y en atención a la prueba de informe admitida a la parte actora, le solicitó a la Dirección General de Carrera Administrativa, un informe donde constará cuál es el estatus de **Ledalancie**

Del Carmen Fraiz Pérez en la citada institución (Cfr. foja 185 del expediente judicial).

A través del oficio DIGECA 101-01-1765-2018 de 19 de abril del 2018, el Ministerio de la Presidencia, específicamente la Dirección General de Carrera Administrativa, respondió entre otras cosas lo siguiente:

“...señalamos que la señora LEDALANCIE DEL CARMEN FRAIZ PÉREZ, con cédula de identidad personal 9-141-473, a la fecha, no está acreditada como servidora de Carrera Administrativa.” (Cfr. foja 187 del expediente judicial)

De las constancias procesales, se desprende que las pruebas admitidas no logran acreditar lo señalado por el apoderado judicial de la actora en sustento de su pretensión, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma alguna 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 Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en

relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el apoderado judicial de **Ledalancie Del Carmen Fraiz Pérez**, es por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el Resuelto 340-2015 de 27 de mayo de 2015, emitido por el Director General del Registro Público de Panamá, su acto confirmatorio, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General