

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 829

Panamá, 4 de julio de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Miriam del Carmen Cabrera**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato 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, 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.

I. Antecedentes y reiteración de descargos.

Mediante la Vista Fiscal 408 de 17 de abril de 2018, la Procuraduría de la Administración emitió su contestación de la demanda, de la cual nos permitimos reiterar muchos de los aspectos contenidos en ella.

En efecto, en la situación en estudio, el acto acusado es el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, emitido por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante el cual se destituyó a **Miriam del Carmen Cabrera** del cargo de Custodio de Menores I (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración mismo que fue decidido a través de la Resolución 136-R-94 de fecha de 5 de diciembre de 2017, por el Ministro de Gobierno, encargado, el cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la prenombrada el 7 de diciembre de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

Con posterioridad, el 7 de febrero de 2018, **Miriam del Carmen Cabrera Valencia**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, acusado de ilegal y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 3-17 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, a juicio del apoderado judicial de la actora, su mandante gozaba de estabilidad laboral, debido la relación jurídica que tenía con la entidad demandada, al tener una condición de trabajadora permanente, por lo que no podía ser destituida, sin que mediara alguna causa justificada prevista en la Ley, previamente demostrada en un proceso disciplinario que hubiese cumplido con todas las garantías y el debido proceso (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En tal sentido, añadió que las imputaciones que le hicieron a **Miriam del Carmen Cabrera**, para destituirla, son falsas y solo fue un mero argumento sin fundamento, para justificar una destitución que aplica para personal de confianza, categoría que no ostentaba la demandante (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

También señaló, que el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, infringe las normas de la Ley 9 de 1994, ya que la autoridad nominadora no realizó ninguna investigación y, en consecuencia, la demandante no se le dio la oportunidad de defenderse, presentar descargos y pruebas en contrario. Igualmente indica que se le trató como una trabajadora de libre nombramiento y remoción.

En esta oportunidad procesal, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad de los artículos 126, 148, 156 y 157, del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 23 de 201, los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de de 31 de julio de 2000. “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales” y los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo 222 del 12 de septiembre de 1997, por medio del cual “Se reglamenta la Ley 9 del 20 de junio 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”; que aduce han sido infringidos con la expedición del Decreto de Personal objeto de controversia, cargos de infracción que fueron analizados de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, y de acuerdo con las pruebas que reposan en autos, el ingreso de **Miriam del Carmen Cabrera** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio de Gobierno no era de carrera**, de ahí que se dejara sin efecto su nombramiento por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la institución demandada en la Nota DAJTL-MG-001804-18 del 1 de marzo de 2018 (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, también hicimos énfasis que la decisión adoptada por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno** está debidamente fundamentada y sustentada en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción de la demandante al no estar incluida en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al respecto los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal que establezca una carrera pública o que disponga una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En esa Vista Fiscal hicimos mención, al Texto Único de la Ley 9 de 1994, donde aclara en su artículo 2, como deben ser entendidos los términos utilizados en dicha Ley y, en ese sentido, advierte sobre el concepto de **servidor público**, y sus distintas clasificaciones, de la siguiente manera:

Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado. Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. Servidores públicos que no son de carrera.

...

Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos 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.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. De libre nombramiento y remoción.
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.

...

Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan..."

En ese contexto, hicimos referencia, que queda claro que contrario a lo indicado por la recurrente el hecho que la actora hubiese tenido una condición de permanente, tal circunstancia no le brinda estabilidad laboral; sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

"Es importante 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 adquiera 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, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Reiteramos lo vertido en la Vista Fiscal, cuando hicimos mención, que para proceder con la remoción de la demandante, no era necesario invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por **Miriam del Carmen Cabrera** deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole hacer uso de todos los recursos que le corresponden por ley.

II. Actividad probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas 183 de 6 de junio de 2018, en el que se admitieron, los siguientes documentos:

1. El Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por conductos del Ministerio de Gobierno, con la debida constancia de si notificación. (Cfr. 18-19 del expediente judicial)
 2. El Resuelto 136-R-94 de 5 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Gobierno, con la debida constancia de notificación (Cfrs.22-23 del expediente judicial)
 3. El escrito de sustentación del Recurso de Reconsideración interpuesto por la señora **Miriam del Carmen Cabrera** contra el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por conductos del Ministerio de Gobierno (Cfrs. 20-21 del expediente judicial).
-

4. El escrito de solicitud de copias autenticadas de 7 de diciembre de 2017, dirigido a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Gobierno (Cfr. 24 del expediente judicial).
5. El escrito de solicitud de copias autenticadas de 24 de enero de 2018 dirigido al Despacho Superior del Ministerio de Gobierno (Cfr. 24 del expediente judicial) y ;
6. La prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en copia autenticada del expediente administrativo de personal de la señora **Miriam del Carmen Cabrera**, que guarda relación con este caso.

Como puede observarse, **la demandante se ha limitado a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a confirmar que los actos acusados carezcan 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 que establece 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 la Sala Tercera en el Auto 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.

...

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 del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 279 de 13 de octubre de 2017, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno**, ni su acto reformativo; y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General