

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Vista Número 518

Panamá, 29 de abril de 2021

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 406 de 31 de octubre de de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y 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 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 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 406 de 31 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 **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, quien ejercía el cargo de Analista Administrativo, en dicha entidad (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución OAL-186-ADM-19 de 2 de diciembre de 2019, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 20 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de febrero de 2020, **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, 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 406 de 31 de octubre de 2019, así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, y el consecuente pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las normas infringidas, el apoderado judicial de la actora expresó, entre otras cosas, que al emitirse el Decreto de Personal 406 de 31 de octubre de 2019, acusado de ilegal, su mandante quedó en estado de indefensión, toda vez que la Oficina de Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario violó el debido proceso al no abrir una investigación disciplinaria. Añade, que en el acto objeto de reparo, no se estableció que su poderdante incurrió en falta administrativa alguna, contenida en el

Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

II. Reiteración de los 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 nuestra **Vista Fiscal 596 de 27 de julio de 2020**, 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.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en el expediente administrativo, quedó evidenciado que su desvinculación se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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 la actora en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En esa misma línea de pensamiento, consideramos importante **resaltar**, que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Paola Estrella Cuevas Guerrero, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para

remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública 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.

En otro orden de ideas, debemos **enfaticar** que del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, quedó acreditado que **Paola Estrella Cuevas Guerrero, estaba nombrada en la institución demandada en una posición eventual, situación que no le otorgaba la condición de funcionaria de carrera** al momento en que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario emitió el Decreto Ejecutivo 406 de 31 de octubre de 2019, objeto de controversia, por consiguiente, el cargo que ocupaba la ex servidora pública quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

Del extracto anterior, **nos permitimos resaltar indiscutiblemente que la condición** de servidor público permanente alegada por la demandante, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad en el cargo que ocupaba, principalmente porque su destitución obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora para remover a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, por no tener condición de servidor de carrera o estar amparado por un fuero que le garantice la estabilidad laboral,** razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por la recurrente, de ahí que los cargos de infracción que aduce, 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 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 Prueba 133 de 11 de marzo de 2021, se admitieron a favor de la demandante** los documentos visibles en las fojas 21 a 22, 23 a 25, 29 a 30, 31, 32 y 33 del expediente judicial (Cfr. foja 54 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 **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, misma que fue solicitada a través del **Oficio 633 de 24 de marzo de 2021**, por la Sala Tercera; y que a la fecha de elaboración de este escrito, no ha sido remitido al Tribunal (Cfr. foja 57 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 algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar 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 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 esta Sala).


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 debe 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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que la actora 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 Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Paola Estrella Cuevas Guerrero**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 406 de 31 de octubre de de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 221-20