

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 030

Panamá, 19 de enero de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Ileana Edith Serracín**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, 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; 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, **Ileana Edith Serracín**, dirigida particularmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Comercio e Industrias**, el cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por el apoderado judicial de la recurrente se sustentó básicamente en que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, destituye a su cliente sin invocar ninguna causal; que al momento de darse la destitución, su representada contaba con más de dos (2) años de servicio continuo, por lo que

ostentaba condición de colaborador permanente, y por tal motivo no podía ser destituida sin fundamentarse en alguna causal (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Continúa argumentando el apoderado judicial, que a su representada no se le instauró investigación disciplinaria alguna, tendiente a demostrar las imputaciones que se le pudieran haber endilgado, ni tampoco se le informó de algún tipo de proceso en su contra, por lo que, sostiene, el acto impugnado es abusivo e ilegal (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Agrega el letrado que no resulta suficiente basarse en la discrecionalidad para emitir el acto acusado y con ello la destitución de su representada, pues siempre se debe cumplir con el Texto Único de la Ley 9 de 1994 sobre carrera administrativa, para que de esta forma su mandante pudiera haber tenido conocimiento de algún proceso en su contra y ejercer su derecho a defensa, pero que en este caso el acto impugnado no establece las razones de hecho ni de derecho en que se fundamentara el mismo (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Concluye el apoderado indicando que su mandante está amparada por la Ley 59 de 2005, ya que la misma sufre de hipertensión arterial, hipotiroidismo y escoliosis, lo cual era de conocimiento de la entidad demandada (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por la accionante, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1385 de 29 de noviembre de 2019**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón a la recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

En contraposición a lo argumentado por la demandante, consideramos que el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, el personal de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, son de libre nombramiento

y remoción, tal cual es el caso de la señora **Ileana Edith Serracín** (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En relación a lo anterior, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 631 de 8 de agosto de 2019, es decir, el acto confirmatorio, con respecto a la situación que nos ocupa:

**“Que la destitución de la servidora se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Decreto de Personal N° 131 de 16 de julio de 2019, aunado a lo anterior el numeral 5 del artículo 307 de la Constitución Política establece que no forman parte de las carreras públicas los profesionales, trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas, igualmente el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, establecen que se puede proceder con la destitución de los funcionarios nombrados como servidores públicos temporales para prestar servicios eventuales, que no formen parte de ninguna carrera pública, toda vez que no tienen estabilidad en el cargo;**

Que a este respecto, el inciso 6 del numeral 47 del artículo 2 del Decreto N° 696 de 28 de diciembre de 2018 ‘Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017’, establece que **los funcionarios con cargos eventuales, no pertenecen a ninguna carrera pública, por lo que le es aplicable el artículo 300 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:**

‘ARTICULO 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicios.’

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

En esa misma línea, el Informe de Conducta emitido por la entidad nos ilustra de la siguiente manera:

“Según consta en el expediente de Recursos Humanos, mediante Decreto Ejecutivo N° 249 de 26 de julio de 2013, se nombró a la señora ILEANA EDITH SERRACIN, con cédula de identidad personal N° 8-357-

133, como Contador II, Planilla 1, Posición 2615, sueldo mensual de B/. 600.00, **con carácter eventual...**

En ambos instrumentos [acto impugnado y acto confirmatorio] se señala claramente que la señora Ileana Serracín, **había sido nombrada como servidora pública, eventual para prestar servicios** y que no forma parte de ninguna carrera pública. En este sentido, la destitución de la señora Serracín, **se fundamentó en la potestad de la autoridad nominadora, amparado en las disposiciones constitucionales citadas en el Decreto de Personal N° 131 de 16 de julio de 2019, y numeral 5 del artículo 307 de la Constitución Política, que establece que no forman parte de las carreras públicas los profesionales técnicos, trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas**, igualmente el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, establecen que **se puede proceder con la destitución de funcionarios nombrados como servidores públicos temporales para prestar servicios eventuales, que no formen parte de ninguna carrera pública, toda vez que no tienen estabilidad en el cargo...**

...

Que la señora ILEANA SERRACIN, al no gozar de estabilidad en el cargo y en virtud de ello ser servidora pública de libre nombramiento y remoción **no requería necesariamente del desarrollo previo de un proceso para que fuera desvinculada de este Ministerio;** conforme lo ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en los términos siguientes: 'cuando un servidor del Estado no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, **la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso.**' (Resolución de 31 de julio reiterada en 30 de enero de 2011 – Yelissa Alexandra Ávila Nazas-; Ponente: Winston Spadafora Franca)"

Con respecto a lo alegado por la demandante en cuanto a su padecimiento de enfermedad crónica, el Informe de Conducta nos indica:

"Que acorde al expediente de personal, la enfermedad a la que alude la señora ILEANA EDITH SERRACIN con la finalidad de acogerse a lo dispuesto en la Ley 59 de 2005 'Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral', no ha sido debidamente calificadas como una discapacidad laboral, conforme lo exige el artículo 5 de dicha Ley, que establece que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades

crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral sea expedida por una condición interdisciplinaria nombrada para tal fin y la enfermedad que alude la señora Serracín, no ha sido calificada como una discapacidad laboral.”

En efecto, la protección laboral alegada por la demandante por su condición de paciente con enfermedad crónica a la que se refiere, **no es absoluta ni equivale a la inamovilidad laboral en el cargo que ocupaba**, pues no impide que el servidor sea removido de su puesto **cuando existan razones previstas en la ley para ello**, en este caso, porque su puesto de trabajo es de libre nombramiento y remoción.

Sobre los salarios dejados de percibir a los que, según el apoderado judicial, tiene derecho la señora **Ileana Edith Serracín**, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 3 de julio de 2017, se ha pronunciado como a continuación se transcribe:

“Por último, en cuanto al reclamo que hace la parte actora en torno al pago de los salarios caídos, estima que el mismo **no resulta viable; ya que para que este derecho pudiera ser reconocido a favor de ..., sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a la pedido**, criterio que ha reiterado la Corte Suprema de Justicia por medio de la vía jurisprudencial.

...

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, **debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa.” (Resaltado nuestro).

Al efectuar un juicio valorativo de lo anterior, cabe advertir que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que se estableció de manera precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución. A juicio de este Despacho, la destitución de **Ileana Edith Serracín** fue legal, y la entidad demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar la medida.

### **Actividad Probatoria**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 274 de 16 de diciembre de 2020, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por la accionante**, la copia autenticada del Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019, que es el acto acusado en el presente negocio, así como la Resolución 631 de 8 de agosto de 2019; entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente administrativo de personal que guarda relación con la presente actuación, aducida como prueba documental por esta Procuraduría (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial).

Vale acotar, que el expediente administrativo y las demás pruebas admitidas a favor de la ex servidora pública, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Comercio e Industrias**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Ileana Edith Serracín**; 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 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...’ (Lo 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 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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)..."

Finalmente, recalcamos la importancia que tiene **la accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Ileana Edith Serracín**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 131 de 16 de julio de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto de **Ministerio de Comercio e Industrias**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**