

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 058

Panamá, 13 de enero de 2017

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en representación de **Celia Celina Frías de Villarreal**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 108 de 1 de septiembre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, 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 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 expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a **Celia Celina Frías de Villarreal** en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, Decreto de Personal 108 de 1 de septiembre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante la cual se le destituyó del cargo de Médico Veterinario VII, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En efecto, tal como lo indicamos en la Vista Fiscal 1088 de 13 de diciembre de 2016, mediante la cual contestamos la demanda, la actora aduce que el acto acusado infringe el artículo 102 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la Resolución ALP-29-ADM-99 de 20 de agosto de 1999 y los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 2 del expediente judicial)

Al respecto, **en aquella oportunidad** manifestamos que el apoderado judicial de **Celia Celina Frías de Villarreal** considera que las normas ante indicadas han sido infringidas, puesto que al

emitirse el decreto de personal impugnado se omitió aplicar el principio de progresividad de la falta; ya que, supuestamente, se le sancionó por un cúmulo de ellas, sin relación entre sí, para agravar la situación de la prenombrada. Añade, que la entidad demandada no se orientó en el Cuadro de Aplicación de Sanciones del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 5 del expediente judicial).

De igual manera, indicó que en el mencionado reglamento interno, existen al menos cinco (5) causales que se corresponden a la conducta investigada a su poderdante y que pudieron ser aplicadas a ella, pero que fueron obviadas al no acarrear la destitución directa de la misma, que era la finalidad buscada por la entidad. Por tal motivo, considera que se ha omitido aplicar los principios que permiten garantizar la efectiva y oportuna realización de la función administrativa (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Frente a lo indicado, en esta oportunidad procesal **reiteramos nuestro rechazo a los cargos de infracción aducidos por la recurrente**, habida cuenta que el Decreto de Personal 108 de 1 de septiembre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio del cual se remueve del cargo a **Celia Celina Frías de Villarreal**, se produjo **como consecuencia del incumplimiento de la prenombrada del Reglamento Interno de dicha entidad ministerial**.

En efecto, **debemos recordar** que, tal como consta en la resolución confirmatoria, en diciembre de 2014, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario recibió **una formal denuncia administrativa en contra de la hoy recurrente**, la cual fue presentada por una empresa de la localidad, la cual se sustentó en el hecho que desde el mes de septiembre de 2013, había solicitado la certificación de registro de inspección al establecimiento operado por la misma, a fin de poner en el marcha el proyecto de remodelación y funcionamiento de su laboratorio, con ubicación en la Ciudad del Saber; sin embargo, **Celia Celina Frías no cumplió en debida forma sus funciones** (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En tal sentido, la entidad demandada precisa en esa misma resolución que frente a la denuncia interpuesta dio cumplimiento al trámite correspondiente y **por tal motivo se corrió traslado**

a la Oficina de Auditoría Interna, para que realizara la investigación pertinente (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En atención a lo indicado, la referida oficina emitió el **Informe de Auditoría Especial 14-2015-03-06**, titulado: *“Resultado de la investigación realizada sobre denuncias presentadas por la apoderada legal de la empresa E.J.F. Laboratorios, S.A., en contra de los servidores públicos: Bredio Velasco, Marvin Vega, Celia Frías y Federico Pierre, quienes laboran en la Dirección Nación de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.”* (Cfr. fojas 24 y 33 del expediente judicial).

En este contexto, **en esta ocasión resulta oportuno volver a resaltar** algunas de las conclusiones de dicho Informe de Auditoría:

“Que la Doctora Celia Frías de Villarreal, jefa del departamento de Registros y Acreditación de medicamentos veterinarios, **participó en dos inspecciones realizadas a la empresa E.J.F. Laboratorios, S.A., de los cuales no presentó informe o formulario de inspección, que respalde lo actuado en su momento, de igual forma aprobó documentación no compatible con los requerimientos establecidos para registros de medicamentos veterinarios; infringiendo así, lo establecido en el manual de procedimiento de Registros y Control de Medicamentos veterinarios, que indica:** (el énfasis es nuestro).

‘5.0 Procedimiento Generales de Registro, solicitud de registro: El registrante deberá presentar ante el Departamento de Registros y Acreditación de la Dirección Nacional de Salud Animal del MIDA, los documentos y cumplir los requisitos señalados a continuación

...c)-Certificación de Libre Venta en el País de origen...’

‘7.0 Inspección de establecimientos, el médico veterinario deberá observar los siguientes procedimientos generales para realizar las inspecciones:...tener un levantamiento actualizado de la información relativa a los establecimientos arriba señalados.’

Incumplió también, lo establecido en el Decreto Ejecutivo 9 del 9 de febrero de 1999, el cual en su artículo 4 de los Registros establece:

‘El plazo para conceder un certificado de registros de medicamentos y productos biológicos para uso veterinario será en base a las pruebas analíticas de control de calidad y pruebas de campo, cuando sea necesario. Habiendo cumplido todos los procedimientos necesarios para el registro, la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario emitirá en un plazo no mayor de sesenta días calendarios el certificado de registro o la notificación de su negación.’

Incumplimiento a lo establecido en el Reglamento Interno de Personal del MIDA, que indica en su artículo 92, numeral 5,

'cumplir y hacer cumplir las normas vigentes y las instrucciones provenientes de autoridad competente, a efectos de garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y ciudadanos en general', así como también el artículo 95 de las prohibiciones en el numeral 6, 'Alterar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.'" (Cfr. fojas 24, 25 y 33 del expediente judicial).

En este orden de ideas, debemos manifestar que en cumplimiento al debido proceso y al derecho de defensa, la Oficina de Auditoría Interna realizó una entrevista a la actora, **Celia Celina Frías de Villarreal**, con la finalidad que la misma presentara sus descargos (Cfr. foja 25 y 34 del expediente judicial).

Al respecto, resulta de importancia **insistir** en que según lo manifiesta la entidad demandada, la recurrente, al ser preguntada en torno a su participación en los: "...hechos que guardan relación con la emisión del certificado de inspección sanitaria del establecimiento biotecnológico No. 6-LBIO-08-08-14 y de los certificados de Libre Venta expedidos a EJV Laboratorio, S.A.", **Frías de Villarreal manifestó que sí había participado en la referida inspección** (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En este contexto, al ser cuestionada si al momento de realizar la inspección utilizó el formulario de habilitado para estos fines, la actora manifestó: "**No, esto no lo llenamos, todo lo realizamos de manera verbal, falla que estamos conscientes ya que nos confiamos debido al hecho que la empresa está representada por el colega el Dr. Enzo Rodríguez quien a su vez es compañero de trabajo en el MIDA de muchos años y ha ocupado el cargo de Director Nacional de Salud Animal y además conoce perfectamente todos los requerimientos debe (sic) aportar por la certificación en estos casos.**" (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En esta ocasión igualmente **debemos reiterar** que la conducta omisa atribuida a **Celia Celina Frías de Villarreal** fue reconocida expresamente por ésta al efectuar sus descargos al indicar: "**Soy consciente de la responsabilidad que pueda acarrear la situación de no haber cumplido a cabalidad el procedimiento establecido... de igual forma soy responsable en la decisión tomada en cuanto a la suspensión de las actividades a dicha empresa...**" (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 24, 25 y 34 del expediente judicial).

También resulta oportuno volver sobre lo dicho en el sentido que el apoderado judicial de la prenombrada al promover la acción que ocupa nuestra atención, igualmente acepta la conducta cuestionada a su poderdante al manifestar: “...*Todo en perjuicio de la Doctora CELIA CELINA FRÍAS DE VILLARREAL, que si bien pudo haber incurrido en una falta correlativa a omisión negligente de sus responsabilidades, la misma no mantiene la gravedad extrema con la que se le destituyó...*” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Frente al escenario descrito, **debemos compartir** lo manifestado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta cuando expresó que: “... *de los hechos descritos en puntos anteriores, los cuales constan en el informe especial de Auditoría Interna antes mencionado, podemos expresar que la falta de normas y procedimientos existentes para la expedición de Certificados de Inspección de Establecimiento Biológicos y de Inspección Sanitaria No. 6-LBIO-29-04-2014 de 29 de abril de 2014, por la Dra. Celia Frías a favor de la empresa E.J.F. Laboratorios, S.A., así como también el certificado de Registro y Libre Venta No. RB-564-14, podemos concluir que la excesiva confianza y manejo operativo demostrados por la servidora pública dio origen a la situación irregular detectada y demostrada posteriormente, ocasionado un posible deterioro de la imagen del Ministerio de Desarrollo Agropecuario...*” (Cfr. fojas 25 y 34 del expediente judicial).

Todo lo expuesto, motivó al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a emitir el Decreto de Personal 108 de 1 de septiembre de 2015, mediante el cual removió del cargo a **Celia Celina Frías de Villarreal**, acción que adoptó, **entre otros, con sustento en el numeral 6 del artículo 95 del Reglamento Interno de dicho ministerio**, el cual es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 95: DE LAS PROHIBICIONES.** Con el fin de garantizar la buena marcha de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, **queda prohibido al servidor público:**

...

**5. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones del cargo.**

...” (La negrita es nuestra).

En este escenario, debemos recordar que contrario a lo expresado por el apoderado judicial de la actora, la **conducta en la que incurrió su poderdante acarrea como consecuencia la destitución del cargo tal como se desprende del propio anexo del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que aduce como infringida**, en el cual se identifican las faltas según su gravedad, el cual, en su parte pertinente establece:

"FALTAS DE MAXIMA GRAVEDAD	
NATURALEZA DE LA FALTA	PRIMERA VEZ
...	
Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo	<b>Destitución</b>
..."	

También **debemos insistir** en que el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario establece en el **artículo 88 la destitución como una de las formas de terminación de la relación laboral que resulta aplicable**, entre otras circunstancias, **por la violación a las prohibiciones** del mencionado reglamento. Veamos:

**"ARTÍCULO 88: DE LA DESTITUCIÓN. La destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones."**  
(La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, **debemos reiterar** que la actora incurrió en una **prohibición** establecida en el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, **la cual aparejaba su destitución**, tal como lo prevé dicho instrumento normativo; **de ahí que la entidad demandada estaba plenamente facultada para emitir el acto acusado, razón por la cual no le asiste la razón a la recurrente cuando señala que su omisión no debió aparejar su destitución.**

También **resulta oportuno recordar**, tal como lo dijimos al contestar la demanda, que en el curso de la investigación, la actora pudo presentar sus descargos y luego de emitido el acto acusado, éste le fue notificado en debida forma y en contra del mismo la recurrente pudo interponer el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido en tiempo oportuno por la entidad demandada, permitiéndole a **Celia Celina Frías de Villarreal** acudir a la Sala Tercera mediante la

acción de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, **de ahí que de ninguna manera se ha materializado una violación al debido proceso legal**, como lo adujo la prenombrada.

Finalmente, **en cuanto al reclamo que hace la recurrente 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 **Celia Celina Frías de Villarreal**, 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 ese Tribunal de Justicia al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de 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 de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

#### **Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar **la nula o 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.

Al respecto, en el Auto de Pruebas 424 de 13 de diciembre de 2016, la Sala Tercera admitió a favor de la actora la copia autenticada del acto acusado y sus confirmatorios; sin embargo no admitió los documentos visibles a fojas 8 a 14 del expediente judicial por consistir en copias simples de documentos públicos que no fueron autenticados por el custodio de su original, de manera que incumplían con el artículo 833 del Código Judicial.

Resulta importante destacar que en la etapa procesal correspondiente la recurrente no presentó ninguna prueba adicional de carácter documental, testimonial, pericial o de informe tendiente a acreditar su pretensión, de manera que no logró desvirtuar **la presunción de legalidad que le asiste al acto acusado**.

En atención a lo expuesto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, resulta claro que la actividad probatoria de la demandante no logró cumplir **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...** 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).

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).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 108 de 1 de septiembre de 2015, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

  
Rigoberto González Montenegro  
Procuradora de la Administración