

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1298

Panamá, 16 de diciembre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de  
Conclusión.**

El Magíster Carlos Ayala Montero, en representación de **Doris Edith Montenegro González de Acevedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 548-14 de 8 de agosto de 2014, emitida por el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**; la negativa tácita, por silencio administrativo, en que ha incurrido al no contestar el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución 548-14; 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 de plena jurisdicción descrito en el margen superior, el cual me permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste razón alguna a **Doris Edith Montenegro González de Acevedo**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 548-14 de 8 de agosto de 2014, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se destituyó a **Montenegro González de Acevedo** del cargo de Ingeniera Agrónoma III, con funciones de Coordinadora en la Gerencia Ejecutiva de Administración.

**I. Consideraciones de fondo que se refieren a la emisión de la Resolución 548-14 de 8 de agosto de 2014.**

Conforme ya lo hicimos en la **Vista 288 de 26 de mayo de 2015**, consideramos procedente destacar que la recurrente no ingresó al cargo que ocupaba en el Banco de Desarrollo Agropecuario por concurso de méritos, razón por la cual era una funcionaria que no se encontraba amparada por la ley especial de Carrera Administrativa.

En nuestra contestación a la demanda, también indicamos que en el proceso bajo análisis la actora no incorporó al expediente prueba alguna que permitiera acreditar que su ingreso a la institución demandada se dio mediante un proceso de selección o concurso de méritos, motivo por el cual no estaba amparada por un régimen de estabilidad, en consecuencia, sólo mantenía la condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, por lo que podía ser destituida en cualquier momento por la autoridad nominadora.

Tal como lo señaláramos en aquella ocasión, si bien la Ley 22 de 1961 instituye un régimen aplicable a los profesionales de las Ciencias Agrícolas que presten servicio a las instituciones del Estado, dicho cuerpo normativo por sí solo no le confiere a estos profesionales la estabilidad en el cargo que ocupan dentro de la Administración Pública.

En su momento, este Despacho también se opuso al argumento de la demandante relativo a que el Banco de Desarrollo Agropecuario al emitir la Resolución 548-14 de 8 de agosto de 2014, incurrió en la violación del numeral 15 del artículo 141 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, *el cual se refiere a la prohibición de despedir sin causa justificada a servidores públicos en funciones a los que le falten dos años para jubilarse*; habida cuenta de que esta protección no alcanza a los funcionarios que ya se encuentran jubilados. Aunado a ello, debe advertirse que **Doris Edith Montenegro González de Acevedo** no acreditó su

condición de jubilada, pues tal como se señala en el informe de conducta remitido por la entidad demandada, "...en el expediente de personal de la demandante no reposa constancia o prueba alguna de su condición de jubilada ni desde cuándo la adquirió..." (Cfr. fs. 31 y 32 del expediente judicial).

Inclusive, debemos indicar que en el evento que la hoy demandante hubiese acreditado tal condición, es decir, la de jubilada, esta última no constituiría un impedimento para que el Banco de Desarrollo Agropecuario no procediera con su destitución, ya que independientemente de la condición de jubilado o pensionado que adquiriera un servidor público, éste puede ser desvinculado de la Administración Pública por los mismos hechos que darían mérito a la entidad nominadora para dejar sin efecto el nombramiento de cualquier otro funcionario que no ostente dicha categoría.

## **II. Consideraciones sobre la actividad probatoria del negocio jurídico que ocupa nuestra atención.**

Durante la etapa probatoria, la parte actora adujo pruebas de carácter documental, tales como: 1) Original de recibido de escrito de solicitud de copias autenticadas; 2) Original de la Nota G.G.-No-016-15 de 13 de enero de 2015; 3) Copia autenticada de la Resolución Administrativa No.548-14 de 8 de agosto de 2014; 4) Copia autenticada del Poder y Escrito de Sustentación del Recurso de Reconsideración; 5) Copia autenticada de Nota S/N de 4 de abril de 2014; 6) Copia autenticada del documento que contiene el cálculo de deuda pendiente del escalafón de las ciencias agrícolas y médicos veterinarios de funcionarios y ex funcionarios; 7) Copia autenticada del finiquito de vacaciones pendientes; 8) Copia autenticada de la Nota O.I.R.H. No.410-14; y 9) Copia autenticada de la Sentencia de 9 de febrero de 2015, emitida por la Sala Tercera (Cfr. fs. 57 y 58 del expediente judicial).

De igual manera, observamos que la demandante adujo una prueba de informe dirigida al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, a fin de que éste remitiera una documentación. Cabe indicar, que todas las pruebas previamente detalladas fueron admitidas por ese Tribunal a través del Auto de Prueba número 461 de 27 de octubre de 2015 (Cfr. fs. 57-59 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos indicar que la recurrente no logró desvirtuar las circunstancias que motivaron a la Gerencia del Banco de Desarrollo Agropecuario a emitir la resolución impugnada en el presente proceso.

En consecuencia, somos del criterio que la misma no logró cumplir con la obligación procesal que le impone el artículo 784 del Código Judicial, según el cual incumbe a la parte demandante probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

En ese sentido, el Tribunal, en Sentencia de 7 de marzo de 2014, resaltó el valor que tiene el principio de la carga de la prueba en la persona que demanda en sede judicial. Veamos:

“...  
La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte que recurre no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos, pues sólo se circunscriben a refutar la adjudicación ejercitada por la Entidad demandada.** 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.

...’

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, carece 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).

El Tribunal debe reiterar, que la carga de la prueba, a fin de acreditar la ilegalidad al adjudicarle el bien discutido, a..., por parte de la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria, le correspondía al actor, no al Ente demandado.

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de *‘presunción de legalidad’* de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.’

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo.

Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª  
Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).  
...” (La negrilla es de este Despacho).

A juicio de esta Procuraduría, el material probatorio que reposa en autos no permite establecer la existencia de situaciones que difieran con la realidad de hecho y de Derecho sobre la cual se fundamenta la actuación de la entidad demandada, de lo que se infiere que la pretensión de **Doris Edith Montenegro González de Acevedo**, dirigida a que se declare la nulidad de la Resolución 548-14 de 8 de agosto de 2014, emitida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, carece de fundamento, razón por la que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el citado acto administrativo.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 654-14