

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1504

Panamá, 26 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **Mónica Emperatriz Vergara Barrios de Moreno**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 964 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, su acto confirmatorio, y para 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 número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley número 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 No. 964 de 1 de noviembre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Mónica Emperatriz Vergara Barrios de Moreno**

del cargo de Supervisor de Migración III, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto No. 124 de 27 de febrero de 2019**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 11 de diciembre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 40-43 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 11 de febrero de 2020, **Mónica Emperatriz Vergara Barrios de Moreno**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial de la demandante, indicó entre otras cosas, lo siguiente:

"El Decreto de Personal No. 964 de 1 de noviembre de 2019, en su parte motiva, afirmó que la funcionaria Mónica Vergara no estaba incorporada al régimen de carrera ni poseía condición legal que le asegurara estabilidad en el cargo, por lo cual la ubicó como servidora de libre nombramiento y remoción para proceder a dejar sin efecto su cargo en el Servicio Nacional de Migración. No obstante, **soslayó** tal acto que en ese momento, la funcionaria Mónica Vergara **aún estaba incorporada en el régimen de carrera migratoria con una condición que le aseguraba estabilidad en el cargo**, pues el acto que le había supuestamente cancelado su reconocimiento como servidora pública incorporada al régimen de carrera migratoria, esto es, la Resolución No. 510 de 20 de septiembre de 2019, para el momento en que se expide el Decreto de Personal No 964 de de noviembre de 2019, **se encontraba recurrida en reconsideración y no se había notificado aún medida alguna sobre la decisión de este recurso,**

por lo que, bajo esos términos, se encontraba con sus efectos jurídicos suspendidos...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotadas las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra Vista 741 de 26 de agosto 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.

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; ya que, al efectuar el análisis de las constancias que reposan en el expediente, esta Procuraduría advirtió que en la parte motiva del Resuelto No. 124 de 27 de febrero de 2019, el Ministerio de Seguridad Pública, hace constar lo siguiente:

“En el caso de la señora **MÓNICA EMPERATRÍZ VERGARA BARRIOS DE MORENO**, al quedar sin efecto la Resolución N° 07 de 31 de marzo de 2014, la Resolución N° 321-A de 19 de octubre de 2015 y la Resolución 522-A 18 de abril de 2016, que le reconocía su incorporación en la Carrera Migratoria, lo cual se dispone en la Resolución N°510 de 20 de septiembre de 2019, suscrita por la Directora General del Servicio Nacional de Migración, **queda sujeta a lo aplicable en las normas internas del Ministerio de Seguridad Pública, en temas de acciones de personal, lo cual se encuentra regulado en la Resolución No. 102 de 28 de diciembre de 2011, que adopta el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Seguridad Pública y como norma supletoria el Texto Único de 29 de agosto de 2008, ‘Ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 9 de 1994, Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; la Ley 24 de 2007, Que modifica y adiciona**

artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008’.

De igual forma, la impugnadora, al no mantener un régimen de Carrera Migratoria, le es aplicable la normativa del Ministerio de Seguridad Pública, en temas de acciones de personal, la cual es la Resolución No. 102 de 28 de diciembre de 2011 que adopta el Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Seguridad Pública y como norma supletoria el Texto Único de 29 de agosto de 2008, *‘Ordenado por la Asamblea Nacional que comprende la Ley 9 de 1994, Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa; La Ley 24 de 2007, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera; La Ley 24 de 2007, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y las reformas incluidas en la Ley 14 de 2008’.*

...” (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

En concordancia con lo explicado por la entidad nominadora en las líneas que anteceden, cabe señalar que el artículo 794 del Código Administrativo, establece lo siguiente:

“Artículo 794: La determinación del período de duración de un empleado **no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo**, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.” (El resaltado es nuestro).

Al referirnos al sentido y al alcance de la norma legal transcrita, queda clara la facultad de la entidad demandada para dejar sin efecto la relación laboral con sus subalternos, teniendo presente que **todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin haber pasado por un proceso de concurso de méritos o carrera administrativa, es de libre nombramiento y remoción**; sustento que utilizó la autoridad nominadora, al evaluar dejar sin efecto el nombramiento de la demandante.

En un caso similar, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente en la Sentencia de siete (07) de mayo de dos mil veintiuno (2021); resolución que en lo pertinente indica:

“ Adentrándonos al examen de legalidad del Acto impugnado, se desprende que la señora ..., ingreso en el Servicio Nacional de Migración, dependencia del Ministerio de Seguridad Pública, a partir del día quince (15) de julio de dos mil nueve (2009), y fue acreditada como servidora pública incorporada al Régimen Especial de Carrera Migratoria mediante la Resolución N° 421-A de 18 de abril de 2016, a través de procedimiento especial de ingreso; **no obstante fue desacreditada de dicho Régimen por medio de la Resolución N° 325 de 22 julio de 2019, con fundamento en que el puesto que ocupaba al momento de ser acreditada correspondía a un puesto de libre nombramiento y remoción.**

Es de lugar manifestar que, no se observa en el Expediente Administrativo documentación alguna que acredite que dicha servidora pública al momento de emitirse el Acto de desvinculación se encontraba incorporada a la Carrera Migratoria a través del Régimen especial de Ingreso, o se haya sometido a un Procedimiento de selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

En ese contexto, debemos destacar que, al darse la desvinculación del cargo, la ex servidora pública no se encontraba gozando del Derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una Ley formal de Carrera o por una Ley Especial, razón por la que la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, de revocar el Acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...

De lo antes expuesto, resulta claro que, al no poseer..., el derecho a la estabilidad consagrado en el normativa correspondiente, queda a disposición de la Autoridad nominadora en ejercicio de su facultad discrecional y puede ejercer la facultad de revocar el Acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según conveniencia y la oportunidad.

...

Lo antes expuesto, nos permite afirmar que en atención al estatus de servidor público demandante, se le permitió a la señora..., ejercer su Derecho a la defensa, al notificarse del Acto de remoción y presentar el Recurso de Reconsideración en la vía gubernativa, para que la administración pudiera revisar su actuación y permitir el acceso posterior a esta vía jurisdiccional, con la presentación de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que nos ocupa. Por lo que, estimamos que el Acto administrativo se ciñe a Derecho.

Luego de Analizado todo el Procedimiento Administrativo efectuado por la Entidad nominadora, podemos sostener que la Sala considera que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad de la actuación de la administración, razón por la que lo procedente es no acceder a las pretensiones " (Lo destacado es nuestro).

En este orden de ideas, indicamos que el derecho a la estabilidad de todo servidor público es comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública que es regulada por una ley formal de carrera, o que puede ser adquirida a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional del titular de la entidad, que no está obligado a seguirle un procedimiento administrativo sancionador.

El sustento de lo anotado se encuentra en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Política, en los cuales se dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o una situación especial de adquisición del derecho, y está condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

En el caso que ocupa nuestra atención, ha quedado demostrado que la demandante no se encontraba amparada por la normativa inherente a los funcionarios de Carrera Administrativa y por tanto no gozaba de estabilidad.

Ante estas circunstancias, la Administración puede ejercer la facultad de resolución "*ad nutum*", es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento

fundamentada en su voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

En adición, esta Procuraduría estima necesario **reiterar** que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la ahora demandante fue producto de la facultad discrecional que la ley le otorga, razón por la cual carece de asidero jurídico el argumento esbozado por la recurrente, de ahí que los cargos de infracción aducidos, 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 a la Sala Tercera 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 de la Resolución de tres (3) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), se confirmó el Auto de Prueba N° 336 de 17 de junio de dos mil veintiuno (2021), en el sentido de admitir a favor de la demandante los documentos visibles en las fojas 17-19, 20-21, 22-23, 24-25, entre otros, los cuales guardan relación con distintas acciones de personal (Cfr. fojas 132-133 y 121-129 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 **Mónica Emperatriz Vergara Barrios de Moreno**, misma que fue solicitada a través del **Oficio No. 2231 de 22 de septiembre de 2021**; y que fue remitida por la

entidad demandada al Tribunal, mediante la **Nota No. 717-OAL-21 de 13 de octubre de 2021** (Cfr. fojas 131 y 132 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 elementos probatorios tendientes a acreditar que el acto acusado carece 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 Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables’.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio

de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

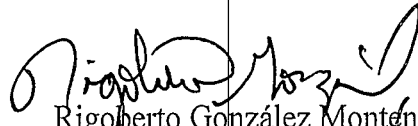
...” (Énfasis suplido).

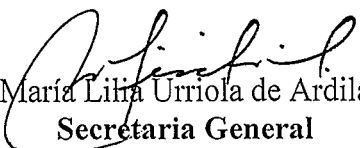
Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Queremos con ello significar que, la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que la recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal No. 964 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 273132020