

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 364

Panamá, 5 de abril de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Ramiro Góngora Candanedo, actuando en representación de **Armonía Chang de Belchieur**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, emitido por el **Ministerio de Relaciones Exteriores**, su acto confirmatorio y para 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 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.

Según las constancias procesales, a través del Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, se nombró a **Armonía Chang de Belchieur**, en el cargo de Primera Secretaria de Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con el Concurso Extraordinario de Méritos convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el Resuelto 1055 de 2 de agosto de 2016 (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, **Armonía Chang de Belchieur**, presentó ante la autoridad demandada un recurso de reconsideración y otro de apelación, los cuales fueron resueltos mediante la Nota A.J. – MIRE-2019-11363 de 4 de junio de 2019, en la cual se indicó que dichos medios de impugnación no eran viables toda vez que la acción de personal, sólo permite aceptar o rechazar el nombramiento a un destino público dentro del término dispuesto, según lo establece el artículo 768 del Código Administrativo (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, **Armonía Chang de Belchieur**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera, el **28 de junio de 2019**, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, emitido por el **Ministerio de Relaciones Exteriores** e indicando, de manera medular, que cumplía con todos los requisitos y los años de servicio, para que se le otorgara el cargo de Primer Consejero, y no el de Primera Secretaria de Carrera Diplomática y Consular, por lo que solicita que se le otorgue dicha posición (Cfr. foja 3-11 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 1390 de 29 de noviembre de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la actora con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, el apoderado judicial de la actora manifiesta que el **Ministerio de Relaciones**

Exteriores ha creado requisitos de evaluación desatendiendo el artículo 14 de la Ley 60 de 6 de octubre de 2015, y creando una tabla de antigüedad, que según afirma era desconocida para los aspirantes, además de omitir información relevante referente a las condiciones de asignaciones de los rangos de interés de los candidatos al concurso, y adoptando una serie de éstas de manera discrecional (Cfr. fojas 12, 14, 18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Sobre la base de los hechos citados y luego del análisis de las piezas procesales que reposan en el expediente judicial, este Despacho es del criterio que los argumentos de hecho y de Derecho expuestos en la demanda carecen de validez jurídica, puesto que la demandante pretende sustentar una falta en cuanto a la ponderación de los aspectos requeridos para obtener el cargo postulado.

Al respecto, también cabe señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, aclaró mediante su informe de conducta lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión, veamos:

“b). Procedimiento para establecer el ingreso a los rangos de la Carrera.

La Comisión Calificadora, en esa misma reunión evaluó como años de servicios equivalentes aquellos que quedaren de la deducción de los diez años mínimos a acreditar como requisito al postularse al Concurso.

...

La Comisión Calificadora evaluó asimismo con detenimiento el hecho de que existe una porción importante de los actuales miembros de la Carrera que cuando postularon para ingresar al rango inicial como Tercer Secretario, contaban ya con muchos años de servicio previos en la Institución, y pudo además constatar que las Comisiones Calificadoras anteriores, para las asignaciones como nuevos funcionarios a las plazas abiertas, nunca les reconoció los años de servicio previamente prestados a la Institución para clasificarles en rangos superiores al inicial de la Carrera (sic).

Consideró igualmente importante, en atención al párrafo 3 del Artículo 14 de la Ley 60, evitar hacer la equiparación entre el número de años de servicio en la Institución y los años de servicio equivalentes requeridos por cada rango dentro del Escalafón de la Carrera.

...

La Comisión Calificadora igualmente deliberó sobre el tema del número de plazas por rango, ante la posibilidad de que un número mayor de tres clasificaran para una misma posición.

3. En el periodo de agosto a noviembre de 2016, acorde al calendario del Concurso, los aspirantes atendieron las fases de Postulación, Entrevistas y Evaluación del Perfil de Competencias y de Formación Profesional. Los nueve (9) Participantes que clasificaron al Programa de Formación Profesional cumplieron con inscribirse y tomar el curso de estudio 'Gestión de Proyectos de Desarrollo' dictado en línea por la plataforma de enseñanza del Banco Interamericano de Desarrollo, en seguimiento a instrucciones de la Academia Diplomática y Consular (sic).

...

Las ejecutorias fueron evaluadas y calculadas sobre la totalidad de años de servicio.

La Comisión Clasificadora había acordado previamente que podría recomendar que se ampliaran los números de plazas de determinado rango, si llegado el momento, un número mayor de tres (3) funcionarios quedara clasificado en una misma posición, tomando en consideración que la clasificación dependería no solamente de los años de servicio, sino también del promedio que obtuvieren en la evaluación de los títulos académicos, del historial laboral y del Diplomado en línea.

Establecido el puntaje final alcanzado por cada uno de los Postulantes a la Carrera Diplomática y Consular, la Comisión Calificadora procedió, según el párrafo segundo del Artículo 18 arriba indicado, a determinar el rango aprobado por la propia Comisión en su primera reunión del 31 de agosto de 2016 sobre el Concurso Extraordinario de Méritos." (Cfr. fojas 93-94 del expediente judicial).

Sobre el particular, observamos, tal y como se explica ampliamente en el informe de conducta de la entidad demandada, que la Comisión Calificadora del Concurso Extraordinario de Mérito, fundamentó sus actuaciones en los artículos 14 y 18 de Decreto Ejecutivo 126 de 20 de julio de 2016, y entre otros, el artículo 38 del Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 14. De la Fases Del Concurso. El concurso de Mérito consta de tres Fases: la Fase de Postulación, la Fase de Evaluación de las Competencias propias del perfil del profesional de la Carrera Diplomática y Consular y la Fase del Programa de Formación Profesional. Se aplicarán criterio de transparencia y confidencialidad durante el Concurso en todas las fases...”

“Artículo 18. Del Programa de Formación Profesional. La Fase del Programa de Formación Profesional vale 100/100 y comprende:

1. Evaluación de títulos académicos e historial laboral (10/100)
2. Diplomado Agenda 2030 (en línea, 2 meses, 180 horas) 90/100) ...”

“Artículo 38. DE LA COMISIÓN CALIFICADORA. La Comisión Calificadora de la Carrera Diplomática y Consular es el Organismo único de selección y supervisión de todos los asuntos relativos al concurso de admisión, a la clasificación de los candidatos y al ingreso de los clasificados a la Academia Diplomática para su perfeccionamiento”.

De las normas citadas en los párrafos que anteceden queda claro que la Comisión Calificadora del Concurso Extraordinario de Mérito, **es el Organismo único de selección y supervisión de todos los asuntos relativos al concurso de admisión**, de allí, que al abrirse el mismo los participantes estaban anuentes a los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo 126 de 20 de julio de 2016 y en el Decreto Ejecutivo 135 de 27 de julio de 1999, pero además a los parámetros de evaluación en beneficio de los aspirantes; en tal sentido, la entidad demandada cumplió con las fases del concurso llevado a cabo en atención al Resuelto 1055 de 2 de agosto de 2016 y con la valoración de los requisitos establecidos en la ley.

Como quiera que este Despacho no advierte entre las constancias que reposan en el expediente judicial, elementos de convicción que sugieran o corroboren el Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, que nombró a **Armonía Chang de Belchieur**, en el cargo de Primera Secretaria de Carrera Diplomática y Consular, se emitió al margen del debido proceso o vulnerando

alguna normativa especial o general, **somos del criterio que los cargos de infracción atribuidos a dicho acto administrativo, son infundados y por consiguiente deben ser desestimados, máxime cuando mediante la Nota de 13 de mayo de 2019, Armonía Chang de Belchieur, indica que renuncia al cargo administrativo de Analista de Relaciones Internacionales para asumir de manera efectiva la posición de Carrera Diplomática y Consular otorgada mediante el Concurso Extraordinario de Mérito, que es el objeto de la causa que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 37 del expediente judicial)**

Aunado a lo antes explicado, cabe aclarar que de declararse la nulidad del Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, que nombró a **Armonía Chang de Belchieur, en el cargo de Primera Secretaria de Carrera Diplomática y Consular, no puede la entidad demandada concederle un cargo distinto, ya que los mismos son otorgados luego de cumplirse el procedimiento establecido mediante el Concurso Extraordinario de Méritos convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores; que en este caso obedece a otro acto administrativo.**

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante 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 del **Auto de Pruebas 196 de 14 de septiembre de 2020 y modificado por la Resolución de 14 de febrero de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, el Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores; constancia de recibido de la Nota de renuncia al cargo administrativo de Analista de Relaciones Internacionales, de fecha 13 de mayo de 2019 y la copia autenticada del Resuelto

1055 de 2 de agosto de 2018, del Concurso Extraordinario de Méritos convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cfr. fojas 25-26, 36-37, 39-44, 50-52 y 55-56 del expediente judicial).

Así también, admitieron algunas pruebas de Informe dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores, entre éstas, la aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del **Oficio 335 de 26 de febrero de 2021**, el cual fue remitido mediante **Nota OIRH-MIRE-2021-16405 de 15 de marzo de 2021**, por la entidad demandada (Cfr. fojas 154 a 156 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Armonía Chang de Belchieur, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante 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.**

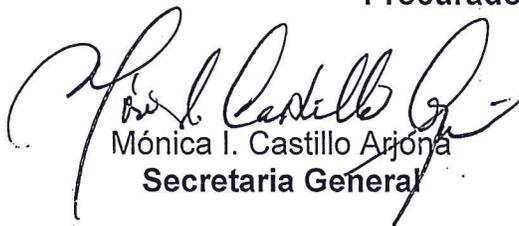
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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 corresponde 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 tiene 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 **Armonía Chang de Belchieur**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL Decreto de Personal 74 de 14 de julio de 2017, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General