

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 503

Panamá, 28 de abril de 2021

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Pedro Ortega Pérez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el **Instituto de Seguro Agropecuario**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de reconsideración, 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 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 al actor 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 la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Pedro Ortega Pérez**, quien ejercía el cargo de conductor de vehículo I, con funciones de seguridad, en dicha entidad (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, sobre el cual transcurrieron más de dos (2) meses sin que la entidad

demandada se pronuncie al respecto. Produciéndose así, lo que llamamos el fenómeno del silencio administrativo (Cfr. fojas 24-27, 28 y 29 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 21 de febrero de 2020, **Pedro Ortega Pérez**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de reconsideración interpuesto en contra del acto demandado; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las normas infringidas, el accionante expresó, entre otras cosas, que al emitirse la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, su poderdante quedó en estado de indefensión toda vez que la Oficina de Institucional de Recursos Humanos violó el debido proceso al no abrir una investigación disciplinaria. Añade que en la citada resolución no se ha establecido que **Pedro Ortega Pérez**, haya incurrido en alguna falta administrativa contenida en el Reglamento Interno de Personal del Instituto de Seguro Agropecuario (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Por último, indicó que el acto acusado de ilegal, vulneró el artículo 8 Reglamento Interno del Instituto de Seguro Agropecuario, aprobado mediante la Resolución C.E 004-2006 de 6 de diciembre de 2006, toda vez que el mismo no fue emitido por la autoridad nominadora (Cfr. foja 20 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 Fiscal 198 de 19 de febrero de 2021**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se desprende que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a

Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por **Pedro Ortega Pérez**, toda vez que de la información que reposa en autos, se observó que su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente en el Instituto de Seguro Agropecuario (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Pedro Ortega Pérez, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontraba amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara su estabilidad laboral**, de ahí que la Secretaria General del Instituto de Seguros Agropecuario, en uso de sus facultades, haya dejado sin efecto, el cargo que ocupaba el prenombrado en dicha institución, con sustento en el artículo 8 de la Ley 34 de 29 de abril de 1996 *“Por la cual se crea el Instituto de Seguro Agropecuario”*, en concordancia con la Resolución GG-050-2019 de 30 septiembre de 2019, a través de la cual, el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario, delegó facultades y funciones inherentes al cargo de la Secretaria General, entre ellas, la potestad de dejar sin efecto los nombramientos de los funcionarios (Cfr. foja 22-23 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, destacamos lo indicado por el Instituto de Seguro Agropecuario en su informe de conducta. Veamos.

“A su vez, el señor Pedro Ortega se le dejó sin efecto su nombramiento mediante la Resolución OIRH-047-2019, fechada del 16 de octubre de 2019, y a la fecha ocupaba la posición N°99, con el cargo de CONDUCTOR DE VEHICULO I, de carácter PERMANENTE, devengando un salario de SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (682.00).

- Se le hicieron llamados de atención por no seguir las instrucciones impartidas por su superior jerárquico, por tardanzas en entrada a su jornada laboral, por exceso de

velocidad en utilización de los vehículos de la institución y por faltar el respeto a sus compañeros de trabajo.

- Resuelto de Personal N° 29, que resuelve reajuste de salario para el señor PEDRO ORTEGA, con el cargo de CONDUCTOR DE VEHIULO I, de carácter PERMANENTE devengando un salario de SEISCIENTOS TREINTA BALBOAS CON 00/100 (B/.630.00).

- Resuelto de personal N°109, que resuelve reajuste de salario para el señor PEDRO ORTEGA, con el cargo de CONDUCTOR DE VEHICULO I, de carácter PERMANENTE devengando un salario de SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS CON 00/100 (B/.682.00).

Adicional a lo Supra citado, **la posición del señor ORTEGA eral (sic) de libre nombramiento y remoción, por lo que en su momento estando facultado para el acto la Secretaria General procedieron (sic) a desvincularlo**" (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En este sentido, consideramos importante resaltar que de las piezas procesales que reposan en el expediente, se infiere con meridiana claridad, que **Pedro Ortega Pérez, no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que la Secretaría General del Instituto de Seguro Agropecuario, en uso de sus facultades haya dejado sin efecto el nombramiento del actor.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la destitución de **Pedro Ortega Pérez**, encontró su sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, y que como ya hemos indicado en párrafos que antecede, fue debidamente delegada como una facultad de la Secretaria General.

En ese contexto, esta Procuraduría estima necesario enfatizar, que, contrario a lo indicado por el actor, 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 Secretaría General, en uso de

sus facultades, sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad legal que tiene el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario y que delegó en la Secretaria General, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

En otro orden de ideas, y atendiendo a lo alegado por el actor en cuanto a su condición de funcionario permanente, tenemos que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad” (La negrita es nuestra).

Por último, es pertinente **reiterar** que contrario a lo argumentado por el recurrente con respecto a que no podía ser desvinculado por encontrarse dentro del periodo para alcanzar la pensión por vejez establecido en el artículo 146 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el mismo **no acreditó debidamente y con apego a lo consagrado en la ley su condición de servidor público próximo a jubilarse; ya que no consta en autos una certificación idónea expedida por la Caja de Seguro Social, en la cual se exprese tal situación;** por lo que mal puede alegar la infracción de la citada disposición legal.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que todos los cargos de infracción sean 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 el accionante para demostrar al Tribunal 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 Prueba 173 de 26 de marzo de 2021**, solo se admitieron a favor del actor una serie de documentos que guardan relación con el proceso llevado en la vía gubernativa, entre los cuales podemos mencionar la Resolución Administrativa OIRH-047-2019 de 16 de octubre de 2019 (acto acusado de ilegal), así como su escrito de reconsideración (Cfr. fojas 74-77 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 **Pedro Ortega Pérez**, misma que fue solicitada a través del Oficio 773 de 8 de abril de 2021, por la Sala Tercera; y que a la fecha de elaboración de este escrito, no ha sido remitido al Tribunal (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

Como puede observarse, **el 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 algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el 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 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 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 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 el 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 el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Pedro Ortega Pérez**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa OIRH 047-2019 de 16 de octubre de 2019, emitida por el Instituto de Seguro Agropecuario**, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de reconsideración, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General