

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 694

Panamá, 27 de junio de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, actuando en nombre y representación de **Johana Oderay Quintero Alveo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, 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 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste razón a **Johana Oderay Quintero Alveo**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, por medio del cual se deja sin efecto su nombramiento del cargo que ocupaba en dicha entidad como Analista de programas y proyectos, posición 211, Planilla 010 (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que ocupa nuestra atención, toda vez que no le asiste el Derecho a la demandante, tal como reiteramos a continuación.

Al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede concluirse 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.

De las constancias procesales, se observa, que **Quintero Alveo** al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Analistas de Programas y Proyectos en la entidad demandada, con salario mensual de mil quinientos balboas (B/.1,500.00), desde el 1 de junio de 2011, nombrada en dicho cargo con **funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa**, mediante el Decreto de Personal 744 de 19 de mayo de 2011, por lo que aduce era una funcionaria con estabilidad (Cfr. fojas 18 del expediente judicial y 3-16 del expediente administrativo).

En este orden de ideas, en aquella ocasión indicamos que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una Ley formal de carrera, o se adquiere 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.

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.

Dicho lo anterior, tenemos que al momento del retiro de la administración por desvinculación de **Quintero Alveo**, ésta ocupaba el cargo **Analistas de Programas y Proyectos**, desde el 1 de junio de 2011, nombrada en dicho cargo **con funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa**, según el Acta de Toma de Posesión visible a foja 16 del expediente administrativo, **de lo que se infiere que estaba adscrita directamente al Despacho Superior, por lo que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción; ya que era un personal de confianza y de colaboración con la autoridad máxima de esa entidad reguladora.**

En este punto cabe señalar los planteamientos realizados por la Sala Tercera en la Resolución de 13 de febrero de 2017, los cuales nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“...conceptuamos que la remoción de la demandante no obedece a la comisión o imputación de falta disciplinaria alguna, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, para adoptar las acciones de personal que estime convenientes, cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Del estudio del expediente, la Sala concluye que no le asiste la razón a la demandante, puesto que la resolución administrativa de destitución del prenombrado, señala que la remoción de la misma no obedece a la comisión o imputación de alguna falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que considere convenientes cuando se trate de funcionarios de libre nombramiento y remoción...”

En abono a lo expuesto por este Despacho, cabe destacar también que la demandante no gozaba de la estabilidad laboral que alega le otorga la Ley 127 de 2013, a los servidores públicos, ya que la misma normativa en su artículo 2 **establece los funcionarios a los que no le serán aplicable esta excerpta legal, dentro de los que se encuentran el personal de secretaría e inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros, viceministros de Estado, directores y subdirectores de las entidades autónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria; por lo que el cargo de Analista de Programas y Proyectos con funciones de Jefe Central de Planificación Administrativa que ocupaba Quintero**

Alveo, se enmarca dentro de las eximentes a esa ley especial; por ende, entra dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, la desvinculó del puesto que ejercía en la institución, fundamentando en el ya citado artículo 794 del Código Administrativo, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

En cuanto al reclamo que hace la demandante 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 **Quintero Alveo**, 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 la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Actividad probatoria

En el Auto de Pruebas 166 de 16 de mayo de 2017, quedó acreditado que la demandante se limitó a solicitar la práctica de una prueba de informe con el objeto que el Ministerio de Seguridad certificara la fecha de su ingreso a la entidad, las sanciones producto de un proceso disciplinario y la fecha en que el Resuelto 124-R-124 que designó la viceministro encargado, fue publicado en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Al respecto, el Ministerio de Seguridad remitió la Nota 307-SGMSP-2017 de 12 de junio de 2017, mediante la cual adjuntó la certificación en la que se establece, entre otras cosas, la fecha de ingreso de **Johana Quintero** a la entidad y los cargos que ocupó, también confirma que la misma estaba adscrita directamente al Despacho Superior, por lo

que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción; ya que era un personal de confianza y de colaboración con la autoridad máxima de esa entidad reguladora.

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3ª Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

En este escenario, somos de la firme convicción que **la carga procesal, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial 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...** 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 la Sala Tercera).


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 virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 51 de 28 de marzo de 2016, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 382-16