

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 847

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de mayo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, quien actúa en nombre y representación de **Ana María Navarro Bethancourt**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 173 de 27 de febrero de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

Expediente 520802020.

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 de plena jurisdicción 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 **Ana María Navarro Bethancourt** en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que mediante el Decreto de Personal N° 173 de 27 de febrero de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, se deja sin efecto el nombramiento de **Ana María Navarro Bethancourt**, del cargo de *"Analista Financiero I"*, que ocupaba en dicha dependencia estatal (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

Como en su momento advertimos, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción indilgados, el abogado de la accionante manifestó que **Ana María Navarro Bethancourt** no reúne las condiciones o cualidades de servidora pública de libre nombramiento y remoción, en ese sentido, estima que la autoridad nominadora sólo podía destituir a su representada si a ésta se le hubiera demostrado, en un procedimiento disciplinario justo y garantista, que había incurrido en alguna falta a los deberes inherentes al puesto que ejercía, conforme a lo establecido en los artículos 2 (numeral 49), 161 y 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994; así como los artículos 90 y 100 de la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, que aprueba el Reglamento Interno. Agrega que aunque la entidad demandada estuviera investida de la facultad discrecional que establece el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, no le era dable destituir a su mandante, toda vez que el cargo que ésta desempeñaba no estaba esencialmente asociada a la confianza depositada por sus superiores jerárquicos, de ahí que estima que el acto acusado debió emitirse en total apego a los principios de estricta legalidad y el debido proceso, puesto que se requería que estuvieran debidamente motivados y fundamentados, aún más cuando se estaban afectando derechos subjetivos, tal como lo disponen los artículos 34 y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 7-12 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

Como expresamos en nuestra Vista Número 1252 de 19 de noviembre de 2020, **Ana María Navarro Bethancourt** fue nombrada en el cargo de "*Analista Financiero I*" de forma discrecional, es decir, la accionante no ingresó a la entidad mediante un proceso de selección o por concurso de méritos conforme a las

disposiciones legales que rigen la materia, tal como se esboza en la parte motiva del acto original y confirmatorio, por ende no gozaba de estabilidad laboral al no ser funcionario de carrera administrativa o amparado bajo una ley especial (Cfr. fojas 14-15 y 19-20 del expediente judicial).

Tal como expusimos en su momento, el nombramiento y destitución de **Ana María Navarro Bethancourt** se fundamentó en la potestad discrecional que goza la autoridad nominadora para designar y remover al personal de su confianza de conformidad con lo establecido en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo; no obstante, al no haber ingresado a la entidad en franco cumplimiento de un sistema de méritos que pudiera ahora resguardarle el derecho a la inamovilidad o estabilidad en el cargo, tal como se señala en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, la recurrente estaba sujeta al principio de libre nombramiento y remoción de su cargo, por tanto, no se produce la alegada infracción a la norma legal que ha sido citada como supuestamente vulnerada (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

En cuanto a la alegada omisión de lo dispuesto en el **Texto Único de la Ley 9 de 1994**, sobre los supuestos en los que el servidor público quedará retirado de la administración pública y la acción legal adoptada por la entidad de *“dejar sin efecto el nombramiento”* de **Ana María Navarro Bethancourt**, este Despacho reitera que el alcance y sentido del Decreto de Personal N° 173 de 27 de febrero de 2020, es ostensible, pues de la lectura de los mismos se desprende con meridiana claridad que la intención del **Ministerio de Economía y Finanzas** era dar por terminada la relación laboral que mantenía con la ahora exfuncionaria, por lo que mal podría la accionante alegar que el mismo fue dictado bajo otro supuesto o que por esta razón están revestidos de ilegalidad, ya que conforme a las actuaciones administrativas y las constancias procesales que obran en el presente expediente judicial, es claro el contexto y la finalidad de la decisión adoptada por la autoridad nominadora.

En relación con los cargos alegados por la recurrente sobre la motivación del decreto impugnado y la omisión del procedimiento disciplinario dispuesto en el Reglamento Interno de Personal del **Ministerio de Economía y Finanzas**, debemos recalcar que tanto el acto original y confirmatorio, exponen las razones de hecho y de derecho que motivan la decisión de separar del cargo a **Ana María Navarro Bethancourt**, la cual se sustenta en la facultad discrecional de la autoridad nominadora para destituir a aquellos servidores públicos de libre nombramiento y remoción que han ingresado a alguna dependencia del gobierno, sin concurso de méritos o carrera administrativa, y que en consecuencia, no se encuentran bajo el amparo del derecho a la estabilidad reconocida por ley, tal como lo instituye el **Código Administrativo y el Texto Único de la Ley 9 de 1994**.

En último término, esta Procuraduría reitera que en el caso bajo análisis, el acto administrativo impugnado se ha dictado conforme a los principios rectores del procedimiento administrativo y el debido proceso, según lo dispuesto en la **Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**, en el que la demandante ha podido ejercer su derecho de defensa, haciendo uso oportuno del recurso que dispone la ley (reconsideración) ante la entidad demandada, quien luego confirma su decisión mediante resolución motivada, con lo cual se agota la vía gubernativa y permite, posteriormente, a la accionante acudir a la Sala Tercera.

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Ana María Navarro Bethancourt** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 263 de diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, las copias autenticadas del

decreto de personal impugnado, así como su acto confirmatorio, entre otros elementos probatorios, que a juicio de este Despacho, no eran necesarios para el pronunciamiento del fondo de esta causa, es decir, no resultaban conducentes, útiles o idóneos en el presente caso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial; de ahí que, mediante la Vista Número 863 de 25 de junio de 2021, se objetó la recepción de los mismos, argumento que fue aceptado por el resto de los Magistrados que integran el Tribunal, conforme a los criterios expuestos en la Resolución de quince (15) de marzo de dos mil veintidós (2022). (Cfr. fojas 71-74, 79-783 y 95-102 del expediente judicial)

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, el Decreto de Personal N° 173 de 27 de febrero de 2020, así como su acto confirmatorio, ambos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

Es importante tener presente que por medio del Oficio No. 741 de 29 de marzo de 2022, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio; mismo que fue remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota MEF-2022-21986 de 25 abril de 2022 (Cfr. fojas 104 y 105 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, como puede observarse, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, así como otros elementos probatorios documentales que, a juicio de este Despacho, carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que ninguno ha logrado acreditar que el Decreto de Personal N° 173 de 27 de febrero de 2020, objeto de reparo, es nulo, por ilegal; por el contrario, resulta claro que la

medida adoptada mediante el acto acusado de ilegal, se trató de una decisión discrecional del Ministerio de Economía y Finanzas, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, por lo tanto, contrario a lo expuesto por la parte actora, no era necesario instaurar un proceso disciplinario en su contra.

Dicho de otro modo, la demandante no ha presentado prueba idónea que corrobore su estabilidad en el cargo, pues de lo señalado en los párrafos anteriores, ha quedado evidenciado que Ana María Navarro Bethancourt no ingresó al Ministerio de Economía y Finanzas mediante un proceso de selección, concurso de méritos o carrera administrativa; en cambio, al momento de ser desvinculada de la plaza que ocupaba como *"Analista Financiero I"*, se constató que la misma ostentaba la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la cual, el Presidente de la República con el refrendo del Ministro del ramo, ejercieron la facultad legal conferida, de allí que se dejó sin efecto su nombramiento, por lo que, reiteramos, no se requería que fuera cesada mediante un proceso disciplinario.

En este escenario, este Despacho considera necesario subrayar lo expresado en nuestra vista de contestación, respecto a que la desvinculación de Ana María Navarro Bethancourt deviene de la atribución legal de la entidad para dirigir las acciones administrativas para remover a aquellos funcionarios de libre nombramiento y remoción, que es el caso que nos ocupa; en consecuencia, para la expedición del acto que deja sin efecto la designación de la accionante, no se requería la realización de una investigación o procedimiento disciplinario previo, a fin de verificar si efectivamente la demandante había incurrido en una falta administrativa que justificara la decisión de la autoridad de destituir la del cargo; de manera que no se configuran los alegados cargos de ilegalidad que arguye la recurrente (Cfr. foja 27 y 28 del expediente judicial).

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la recurrente no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.

Sobre el particular, mediante la Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y de acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

“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 74 del Código Judicial...

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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se infiere que las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que se fundamenta la demandante.

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como 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 N° 173 de 27 de febrero de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General