

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 959

Panamá, 29 de agosto de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

La firma forense Paz Moreno & Torrazza Angelkos, actuando en representación de **Madixon Geroldy Rodríguez Santana**, solicita se declaren nulos, por ilegales, el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, emitidos por la Gerencia General del **Instituto de Seguro Agropecuario**, y 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 de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda corregida, al afirmar que no le asiste la razón al actor en lo que respecta a su pretensión.

En atención a lo anterior, esta oportunidad procesal nos permite reiterar lo expresado en la **Vista Fiscal 673 de 22 de junio de 2017**, a través de la cual contestamos la demanda corregida, al afirmar que no le asiste la razón al accionante en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declaren nulos, por ilegales, el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, expedidos por el Instituto de Seguro Agropecuario.

Tal como lo indicamos en la citada Vista, el Gerente General del Instituto de Seguro Agropecuario (I.S.A.) removió a **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** del cargo que

ocupaba en esa entidad estatal, recurriendo para ello a la atribución especial que le otorga la ley; debido a que el demandante al **no formar parte de una carrera pública, ni haber acreditado estar amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad en el cargo que ocupaba en el Instituto de Seguro Agropecuario**, el mismo era de libre nombramiento y remoción.

En aquella oportunidad procesal, también destacamos que la acreditación que le permitió a **Madixon Geroldy Rodríguez Santana** acceder a la condición de funcionario con estabilidad laboral, se hizo bajo el amparo de los cambios introducidos a la Ley de Carrera Administrativa a través de la Ley 24 de 2 de julio de 2007; no obstante, al entrar en vigencia el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, dichos actos de acreditación **perdieron eficacia jurídica, lo que conllevó a que el ahora accionante, pasara a ser de libre remoción**, motivo por el cual el **mismo no gozaba de la estabilidad laboral ni le eran aplicables las prerrogativas que establece el Texto Único de la Ley 9 de 29 de junio de 1994**.

En ese sentido, advertimos que si bien la Ley 22 de 1961, establece un régimen especial de estabilidad para los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas, no podemos perder de vista que la Sala Tercera ha sido reiterativa al señalar que dicha condición se adquiere en la medida que el servidor haya accedido al cargo mediante un concurso de méritos o selección.

Por otra parte, este Despacho aclaró que mal puede invocar el recurrente el pago de los salarios caídos, ya que la ley consagra el derecho que tiene **solamente el servidor público de carrera administrativa** al pago de los salarios dejados de percibir, **en el evento en que por decisión jurisdiccional**, el acto demandado haya sido declarado nulo, por ilegal, ordenando su reintegro, situación que no aplica en el caso objeto de estudio puesto que el prenombrado no es un funcionario de carrera administrativa así como tampoco se ha procedido a una orden de reintegro que fundamente la viabilidad de tal retribución.

---

En otro orden de ideas, con respecto a las alegaciones del ex servidor referentes a la falta de motivación del acto administrativo impugnado, indicamos que se observa en la copia autenticada de la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016, remitida por el Instituto de Seguro Agropecuario, que el nombramiento del señor **Madixon Rodríguez** fue dejado sin efecto, en razón que el mismo es de libre nombramiento y remoción. De igual forma, en dicho documento se dejó constancia de los recursos legales que le asisten al servidor público destituido, razón por la cual carecen de asidero fáctico jurídico los argumentos esgrimidos por el prenombrado (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Por último, esta Procuraduría **considera importante reiterar la reflexión final plasmada en nuestra Vista de Contestación**, en la cual explicamos lo siguiente:

*“No podemos soslayar que la incorporación de un ciudadano panameño al régimen de carrera de la función pública, es una protección que la Constitución Política de la República otorga a los mismos, a efectos de garantizar que la selección del mismo, su permanencia y ejecución de las funciones inherentes al cargo, sea de acuerdo a las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública, basada en la igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna; el incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general; equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado; y la competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.*

*En tal caso, es evidente que no todos los servidores públicos de una institución que se incorpore al régimen de carrera de la función pública quedan ipso facto, amparados por dicha Carrera. Para ello, sus servidores deben pasar por los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que les permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, una vez cumplidos los requisitos establecidos en dichos procedimientos conforme lo dispone la Ley. En tal*

---

*sentido, resulta peligroso sostener que basta la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de una profesión, para señalar que dicha situación la habilita automáticamente para ocupar un cargo público, cuando este es uno de los tantos elementos a evaluar para determinar las competencias de la persona que aspira a ejercer dicha función.*

*De acuerdo al Diccionario del Español Jurídico, editado por la Real Academia Española de la Lengua y el Consejo General del Poder Judicial, antes citado, observamos a página 892, el concepto de “idoneidad”, el cual es definido como ‘1. Gral. **Cualidad de idóneo, adecuado o apropiado para algo.**’*

*Una revisión jurídica del artículo 2 de la Ley 22 de 30 de enero de 1962, determina que la misma regula los requisitos que el legislador ha establecido para la obtención del certificado de idoneidad, ya sea a nivel universitario o técnico, para la prestación de servicios en el área de las ciencias agropecuarias, en las diversas modalidades que el artículo 1 de dicha norma establece. En tal sentido, la legislación en referencia, **no establece requisito alguno**, para el ingreso de una persona al régimen de carrera para dichas ciencias.*

*La razón de ser para que el constituyente estableciera un régimen de carrera de las funciones públicas, es que las mismas deben ser desarrolladas por servidores con capacidad y eficiencia, teniendo en cuenta los intereses del servicio público, apartado de los compromisos e influencias políticas, para lo cual es necesario establecer como norma, que los funcionarios se vinculen mediante un sistema de selección objetiva, que su promoción sea el resultado de una evaluación imparcial teniendo en cuenta los méritos, y que la permanencia en el cargo público esté protegida, de tal forma, que su desvinculación sea en razón de causas legalmente determinadas por el legislador.*

*El principio regente dentro de cualquier régimen de carrera, es precisamente el de méritos, es decir, que el acceso a cargos de carrera, su permanencia y asenso estarán **determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, experiencia,***

*buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta del servidor público que pertenezcan a ella, y la de los aspirantes a ingresar en la misma.*

*En los términos en que se ha interpretado la legislación relativa a la idoneidad de los profesionales de las ciencias agropecuarias, bastaría tener la idoneidad en las mismas y ser nombrado como servidor público para que automáticamente el mismo gozase de las garantías, deberes y derechos de un servidor de carrera, cuando a este último se le exige someterse a los requisitos de la ley de carrera correspondiente, como pasar las oposiciones, evaluaciones, entrevistas, periodos probatorios para adquirir el estatus de servidor de carrera, situación que crea una situación de desigualdad jurídica entre un servidor público perteneciente al sector de las ciencias agropecuarias del servidor público de carrera algún otra carrera de la función pública, lo que contraría el sentido de la Constitución y de la Ley.”*

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 247 de 28 de julio de 2017, por medio del cual **no admitió** las pruebas documentales **aducidas por el actor**, visibles a fojas 18, 19, 20, 21 y 27-31 del expediente judicial, consistentes en las copias simples del acto acusado y de su confirmatorio; del Certificado de idoneidad, emitido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura; Certificación de la Dirección General de Carrera Administrativa fechada 9 de septiembre de 2008; la Certificación de la Asociación Nacional de Bachilleres y Peritos Agropecuarios; y el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante; ya que no cumplen con lo dispuesto en los artículos 833, 835, 842, 857 (numeral 3) y 871 (numeral 1) del Código Judicial (Cfr. foja 126 del expediente judicial).

De igual manera, no se admitieron las solicitudes de ratificación de firma propuestas por el demandante, por tratarse de documentos públicos, los cuales se presumen auténticos, tal como lo dispone el artículo 835 del Código Judicial; así como tampoco las declaraciones de parte del señor Irwing Dwight Santos Hernández y

Madixon Rodríguez; ni los testimonios de Oriel Díaz Barés, Keyla Mendoza y Adán Acevedo, por no ajustarse a lo consagrado en los artículos 783, 835, 844 y 903 del Código Judicial (Cfr. fojas 126 y 127 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, admitió a favor del actor el original de la Certificación emitida por la Dirección de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República; el original del Informe Secretarial de 20 de junio de 2016, expedido por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Instituto de Seguro Agropecuario; las copias autenticadas del acto acusado y su confirmatorio; y el original del Certificado de 19 de septiembre de 2008, expedido por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República; la copia simple del poder otorgado a favor de la firma forense Paz, Moreno & Torraza Angelkos; y diversas copias simples de solicitudes de copias autenticadas efectuadas por el demandante (Cfr. fojas 22, 23, 25, 26, 32, 61, 62-66, 67, 68, 69, 114 y 124 del expediente judicial).

Igualmente, se admitieron las pruebas de informe propuestas por el recurrente y por la Procuraduría de la Administración, a fin que la Dirección General de Carrera Administrativa, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura y el Instituto de Seguro Agropecuario, certificaran, respectivamente, si el actor, **Madixon Rodríguez Santana**, es funcionario de carrera administrativa, de ser así, desde qué fecha, bajo que ocupación y en qué categoría; si es idóneo para ejercer la agronomía; si tal organismo agricultor en calidad de consultor ha emitido algún informe técnico relacionado con la destitución del prenombrado; y para que se remitieran las copias autenticadas de los expedientes administrativo y de recursos humanos del ex servidor (Cfr. fojas 125 y 126 del expediente judicial).

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente destacar **la escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena

jurisdicción; puesto que se observa en el expediente judicial que mediante la Nota DIGECA No. 101-01-8767-2017 de 16 de agosto de 2017, emitida por la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, **se certifica** que:

“Señalamos que el señor MADISON GEROLDY RODRÍGUEZ SANTANA, con cédula de identidad personal No. 7-701-1724, a la fecha, no está acreditado como Servidor Público de Carrera Administrativa.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 135 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con claridad que el ex servidor, **Madixon Rodríguez Santana, no era un funcionario de carrera administrativa; por consiguiente**, no gozaba de la estabilidad laboral que argumenta en el escrito de su demanda, motivo por el cual su argumento consistente en la estabilidad laboral que gozaba por ser un funcionario de carrera administrativa carece de elementos fácticos jurídicos que lo sustente.

En virtud de lo anterior, en lo que respecta tanto de las pruebas admitidas a favor del recurrente como de la revisión del expediente administrativo, este Despacho observa que las mismas **no logran demostrar** que el Instituto de Seguro Agropecuario, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan la acción de plena jurisdicción presentada por el ex servidor; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo **no logró cumplir la carga procesal que establece 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 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...** 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).


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).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO SON ILEGALES el Resuelto de Personal 185-2016 de 30 de mayo de 2016 y la Resolución de Personal 054-OIRH-2016 de 30 de mayo de 2016**, emitidos por el Instituto de Seguro Agropecuario; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
 Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
 Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**