



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de mayo de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Pena Jurisdicción.**

El Licenciado Luis Raúl Quintero Pérez actuando en nombre y representación, de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

Expediente 60252021.

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 **Idalia Esther Chérigo Guevara** 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 No. 177 de 10 de agosto de 2020, el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, dejó sin efecto el nombramiento de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, del cargo de Director Nacional en esa entidad (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Tal como en su momento advertimos, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción indilgados, el abogado de la recurrente manifiesta que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** omitió la valoración de los documentos que

justificaban o daban fe de la condición de salud de su mandante; y que únicamente fundamentó su decisión en la facultad discrecional que ostenta, dejando en estado de indefensión a su representada al no habersele iniciado una investigación y aplicado una sanción; por tal razón, considera que el acto acusado carece de la debida motivación, en la medida que no expresa la realización de un proceso disciplinario previo, incurriendo, a su juicio, en un vicio de nulidad al emitirse con prescindencia u omisión de trámites fundamentales en contradicción del debido proceso legal, conforme lo expuesto en los **artículos 1 y 2 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; los **artículos 5, 98 (literal d), 103 y 104 del Reglamento Interno**, adoptado por la Resolución N° ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999; el **artículo 163 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**; y los **artículos 36, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000** (Cfr. fojas 6-21 del expediente judicial).

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

Frente a lo señalado por la recurrente, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que la recurrente 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 1857 de 28 de noviembre de 2021**, según se desprende del acto objeto de reparo, la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, se fundamentó en el **artículo 2 (numeral 47) del Texto Único de la Ley 9 de 1994**, que hace referencia al concepto de "*servidor público de libre nombramiento y remoción*"; condición que ostentaba la hoy demandante, de acuerdo con las constancias que obran en el expediente de personal, pues la misma no formaba parte de la Carrera Administrativa, ni poseía ninguna otra condición legal que le asegurara la estabilidad en el cargo; razón por la cual, la entidad demandada ejerció la potestad discrecional

conferida para desvincularla del cargo, sin la necesidad de invocar una causal disciplinaria (Cfr. fojas 25 y 28 del expediente judicial).

En ese momento destacamos que, de la lectura del acto acusado de ilegal se desprende con meridiana claridad que **Idalia Esther Chérigo Guevara**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, es decir, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; por tanto, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, dejó sin efecto su nombramiento del cargo que ejercía en esa institución con fundamento en el **artículo 2 (numeral 47) del Texto Único de la Ley 9 de 1994**.

En esa misma línea, reiteramos que el acto demandado fue emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, en ejercicio de la facultad legal conferida para dirigir la acción administrativa, es decir, puede remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad, según se desprende del **artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo**.

En ese contexto, nos ratificamos en el criterio expuesto en nuestra vista de contestación, en el sentido que **Idalia Esther Chérigo Guevara no poseía el estatus de servidora pública incorporada a la Carrera Administrativa**; por consiguiente, la autoridad nominadora no estaba en la obligación de iniciar un proceso disciplinario para demostrar que la actora había incurrido en una falta administrativa, pues su decisión se fundamentó en la facultad discrecional consagrada en el **artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo**, para separar del cargo a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, esto es, aquellos que no han sido nombrados mediante concurso de mérito, como es el caso que nos ocupa.

Por tal motivo, para desvincular a la recurrente **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla del decreto recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, **reiteramos**, en este caso la remoción de la ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que queda claro que no se han configurado la violación a los **artículos 5, 98 (literal d), 103 y 104 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**; ni al **artículo 163 del Texto Único de la Ley 9 de 1994**.

En función de lo antes planteado, este Despacho **reafirma** que en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio del debido proceso y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo tanto, podemos colegir que no se configura la vulneración a lo dispuesto en los **artículos 36, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**.

En relación al **hecho séptimo de la demanda**, que hace referencia al padecimiento de quebrantos de salud graves y que fue operada previo al inicio de la pandemia, debemos destacar lo expuesto por la entidad demandada, en el sentido que la condición a la cual hace referencia el **artículo 1 de la Ley No. 59**

de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, no fue probada por la recurrente, pues en el expediente de personal no reposa certificación o dictamen de dos (2) médicos especialistas en la que se haga constar que su padecimiento crónico y que la misma le produce discapacidad laboral (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

Con relación a lo anotado, esta Procuraduría considera necesario **subrayar** que la **Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005**, es clara al señalar que todo trabajador que padezca de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas debe aportar la documentación médica que valide dicha condición de salud y que acredite que la misma le **produce una discapacidad laboral**; es decir, que **dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; de lo contrario, se estaría desnaturalizando el propósito y fines que prevé la norma, y conllevaría a que cada persona trataría de acceder a dicho fuero de manera desmesurada, con el pretexto de padecer de alguna estas afecciones, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

En ese orden de ideas, resulta importante **reiterar**, que tal como se desprende de la Resolución N° OAL-209-ADM-2020 de 8 de septiembre de 2020, confirmatoria del acto original, la entidad demandada verificó los argumentos señalados por **Idalia Esther Chérigo Guevara**, en la etapa gubernativa, y advirtió que la documentación aportada por ésta no cumplía con lo dispuesto en los **artículos 1 y 2 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, en otras palabras, no se comprobó la condición de salud en la forma que establece la disposición jurídica en referencia; es decir, a través del dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, que

acrediten que su condición le produce una discapacidad laboral que afecte el buen desempeño de las labores a ella asignadas; por tanto, insistimos que no le asiste la razón a la demandante en cuanto a la violación de las normas que alega vulneradas (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Idalia Esther Chérigo Guevara** 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. 234 de doce (12) de abril de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como medios probatorios propuestos por la parte actora, una serie de pruebas documentales aportadas por su apoderado especial con la demanda (Cfr. fojas 109-110 del expediente judicial).

Igualmente, resulta necesario destacar que el Tribunal admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo de **Idalia Esther Chérigo Guevara** que guarda relación con el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, así como su confirmatorio, ambos emitidos por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** (Cfr. foja 110 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio No. 929 de 26 de abril de 2022, el Tribunal le solicitó al **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** que remitiera el expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota SG-247-2022 de 17 de abril de 2022 (Cfr. fojas 115 y 116 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 No. 177 de 10 de agosto 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 Desarrollo Agropecuario, facultad que se encuentra contemplada en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, por lo tanto, contrario a lo expuesto por la actora, no era necesario instaurar un proceso disciplinario en su contra.**

Aunado a lo anterior, **no hay que perder de vista que Idalia Esther Chérigo Guevara no ingresó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante un proceso de selección, concurso de méritos o carrera administrativa;** en cambio, al momento de ser desvinculada de la plaza que ocupaba como Director Nacional, **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 la participación del Ministro del ramo, ejercieron la facultad legal conferida, de allí que se dejó sin efecto su designación, por lo que, **reiteramos, no se requería que fuera cesada mediante un proceso disciplinario.**

En cuanto a los problemas de salud manifestados por la hoy recurrente, no hay que perder de vista lo expresado por la autoridad nominadora en cuanto a que **las pruebas documentales aportadas en sede gubernativa no se ajustaban a lo dispuesto en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, esto es, no ha acreditado que el padecimiento que alega tener le produce una discapacidad laboral que limite su capacidad de trabajo.**

En este escenario, este Despacho considera necesario **subrayar que la actividad probatoria, ya sea en sede administrativa o judicial, debe surtirse**

dentro de los espacios destinados para ese fin; por lo que, aun cuando en sede judicial pudiera hipotéticamente acreditarse el documento que certifique que la actora padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, este no es el momento ni la instancia en la que se debe dar; ya que, como hemos mencionado anteriormente, dicho ejercicio debe satisfacerse en la vía gubernativa, no pudiendo en ese sentido, mantener la recurrente elementos de convicción dentro de su fuero interno, para posteriormente presentarlos, eliminando con ello la posibilidad que la entidad administrativa que emitió el acto objeto de reparo, los hubiera podido valorar en su justa dimensión y en el momento procesal correspondiente; y convirtiendo, en consecuencia, al Tribunal Contencioso Administrativo en una tercera instancia.

En esa línea de pensamiento, **resaltamos** que al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, no es procedente que la activadora judicial procure en esta instancia judicial traer a discusión y evaluación elementos probatorios que tengan como finalidad demostrar que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produce una discapacidad laboral, sobre todo cuando en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "*presunción de legalidad*" de los actos administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad; por lo que consideramos fundamental que al momento de analizar las piezas procesales que obran en autos, sea con sustento en aquellas pruebas existentes previo a la emisión del Decreto de Personal acusado; ya que no puede devenir en ilegal un acto con base a elementos posteriores a su emisión.

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 argumentos de hechos y de derecho alegados en el 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 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 No. 177 de 10 de agosto de 2020**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General