

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 007

Panamá, 6 de enero de 2025

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.
Expediente 1275882023.**

La Licenciada Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Iván Alexis Flores**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 049-2023 de 7 de septiembre de 2023, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Señor 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, al afirmar que no le asiste la razón al recurrente en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa 049-2023 de 7 de septiembre de 2023, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, por el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Iván Alexis Flores**, del cargo que ocupaba como Gerente de Sucursal con funciones de Abogado, en dicha entidad (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Luego de examinar los planteamientos expuestos, esta Procuraduría se opuso a los argumentos esgrimidos por el recurrente, ya que, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su desvinculación 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 (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

II. Sobre la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción.

Esta Procuraduría debe reiterar que, la posición laboral de **Iván Alexis Flores**, dentro de la entidad acusada, era de **personal transitorio**, por lo cual, la autoridad nominadora podría disponer la rescisión administrativa del contrato de manera unilateral.

En el marco de lo hasta aquí expuesto, no podemos pasar por alto que, la contratación de **Iván Alexis Flores**, en el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, comprendía la vigencia fiscal 2023, y que en estos casos, la remuneración pagada en concepto de salario, es por servicios personales de carácter eventual.

En ese sentido, consideramos pertinente recordar el contenido del artículo 283 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, que dictó el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2023, el cual, define el concepto de personal transitorio, categoría en la que se encontraba el ex servidor público dentro de la institución demandada. Veamos:

“Artículo 283. Personal transitorio y contingente. Personal transitorio son los funcionarios que ocupan cargos en programas, actividades o proyectos, debidamente incluidos en la estructura de personal, cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal. Personal contingente son los funcionarios que ocupan cargos en programas o actividades con base en el detalle de la estructura de

puestos, cuyo periodo no será mayor de seis meses y expirará con la vigencia fiscal.

...” (La negrita y lo subrayado son de este Despacho).

Igualmente, traer al análisis, el artículo 15 (numeral 8) de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, y el artículo 794 del Código Administrativo de Panamá, toda vez, que estas normas fortalecen el criterio que la autoridad nominadora está facultada por Ley, para desvincular discrecionalmente a los servidores públicos que carezcan de estabilidad laboral. Veamos:

“**Artículo 15. Atribuciones.** El gerente general del Banco tendrá las atribuciones siguientes:

...

8. Nombrar, **destituir**, sancionar, trasladar y conceder licencias **al personal del Banco**, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza, establecer la escala de sueldos de acuerdo con la estructura organizativa y **emitir las demás acciones de personal**.

...”

“**Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo**, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.” (La negrita es de este Despacho).

Tal como se desprende de las normas transcritas, la facultad del regente de la entidad para remover a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere que concurren determinados hechos o el agotamiento de algún trámite, sin que ello, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que no prosperen los cargos de infracción argumentados por quien demanda.

En virtud de lo anterior, cobra relevancia lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos:

“ ...

Es importante mencionar que **el señor Iván Alexis Flores fue nombrado de manera interina** ya que la posición permanente que ocupó del 17 de abril al 12 de septiembre del presente año, que era la posición 281, pertenece a otro funcionario que se encuentra de licencia sin sueldo, se esta (sic) la razón, por la que se le conoce como nombramiento interino, que **si bien es por un tiempo determinado, nada dentro de las normas de esta institución prohíbe al gerente general dar por finalizada la relación laboral antes del tiempo de finalización de este tipo de nombramientos.**

...” (Cfr. foja 26 del expediente judicial) (Lo destacado es de este Despacho).

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que, tal como consta en autos, **Iván Alexis Flores, tenía un nombramiento hasta el 31 de diciembre de 2023, lo que revela que no gozaba de estabilidad;** razón por la cual, la entidad demandada podía subrogarse la facultad de rescindir el referido, con sustento en las estipulaciones contenidas en el acto acusado, como también, con fundamento en el artículo 15 (numeral 8) de la Ley 17 de 21 de abril de 2015, y el artículo 794 del Código Administrativo de Panamá.

III. Sobre el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.

Es importante señalar que, dentro del proceso de evaluación de la presente demanda, este Despacho coincide con el criterio reiterativo y consistente de la jurisprudencia esbozada por la Sala Tercera, al sostener que, no puede emitir un juicio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal ha dejado de surtir sus efectos jurídicos.

En relación a ello, debemos señalar que el precitado artículo 283 de la Ley 336 de 14 de noviembre de 2022, que dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2023; era la norma aplicable al momento en que fue realizado el nombramiento de **Iván Alexis Flores**, en el cargo de Gerente de Sucursal con funciones de Abogado, que ejerció hasta el 12 de septiembre de 2023 en la entidad demandada, y que además, es la norma que define el concepto de personal transitorio,

como aquel **cuyo periodo no será mayor de doce meses y expirará con la vigencia fiscal.**

De conformidad con lo manifestado, se advierte que el ex servidor público fue nombrado por un término de ocho (8) meses mediante el Resuelto de Recursos Humanos 62 de 8 de marzo de 2023; por lo que el acto demandado perdió su eficacia jurídica el 31 de diciembre de 2023, pues, es la fecha en que concluyó la vigencia fiscal que establecía el nombramiento del demandante.

En consecuencia de lo expuesto en el párrafo precedente, y tomando en cuenta la pretensión del recurrente, queda claro sin lugar a dudas, que en el caso objeto de reparo, ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia; ya que, el período por el cual fue nombrado **Iván Alexis Flores**, expiró el 31 de diciembre de 2023.

En virtud de lo antes señalado, concebimos la sustracción de materia como un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido.

IV. Actividad probatoria.

A través del Auto de Pruebas 364 de trece (13) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera admitió como medios de convicción, la copia autenticada de distintos documentos públicos y privados, entre los que destacan: a) la Resolución Administrativa 049-2023 de 7 de septiembre de 2023; y, b) la Resolución Administrativa 103-2023 de 3 de octubre de 2023; como la copia autenticada del expediente que fue aducido por la Procuraduría de la Administración y el accionante (Cfr. fojas 41 a 43 del expediente judicial).

De igual manera, podemos observar que la Sala Tercera **inadmitió** por inconducentes e ineficaces, una serie de pruebas documentales que fueron presentadas por el actor.

En virtud de lo anterior, para este Despacho es claro que las pruebas admitidas a favor de **Iván Alexis Flores**, no logran demostrar su reclamación; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a seguidas se copia:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, **que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...**

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. **La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada**

por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico.’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

**Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.
...” (Lo resaltado es nuestro).**

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones 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 argumentos en los que se fundamentan la recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; razón por la cual, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Alto Tribunal, se sirva declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **Sustracción de Materia**, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General