

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

Vista Número 521

Panamá, 29 de abril de 2021

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Esilda López de Román**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio 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 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 la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

Según las constancias procesales, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Esilda López de Román**, quien ejercía el cargo de Promotor Comunal, en dicha entidad (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 836 de 28 de octubre de 2019, dictada por la Ministra de Salud, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 31 de octubre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de diciembre de 2019, **Esilda López de Román**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019, su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba, así como el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

## **II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista 595 de 27 de julio de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observa 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.

En efecto, tal como lo dijimos al contestar la acción en estudio, el apoderado judicial de **Esilda López de Román**, señala que al emitirse el Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019, acusado de ilegal, su mandante quedó en estado de indefensión, toda vez que la Oficina de Institucional de

Recursos Humanos del Ministerio de Salud, violó el debido proceso al no abrir una investigación disciplinaria. Añade, que en el acto objeto de reparo, no se estableció que su poderdante incurrió en falta administrativa alguna, contenida en el Reglamento Interno de Personal de la entidad demandada (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

En ese escenario, el apoderado judicial de la actora alega que al momento de darse la destitución de su mandante, ésta tenía más de ocho (8) años de laborar en el Ministerio de Salud, en una posición permanente, por ende, gozaba de estabilidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a Esilda López de Román**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la actora, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción 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; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Ministerio de Salud (Cfr. fojas 35-36 y 37-38 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Esilda López de Román, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley**

**especial**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra **la facultad discrecional** del Presidente de la República **para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida 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, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

**“Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad**; por lo que solicitamos que esos cargos sean desestimados por el Tribunal.

De acuerdo al contenido de la Resolución Administrativa 836 de 28 de octubre de 2019, misma que confirma el contenido del Decreto Ejecutivo 475 de 30 de septiembre de 2019, acusado de ilegal, el Ministerio de Salud detalló lo siguiente:

“ ...

Que de las constancias, se aprecia que las pruebas documentales aportadas junto a escrito de reconsideración, no logra acreditar de manera adecuada que la señora ESILDA LOPEZ ingreso a un puesto (cargo) de carrera administrativa en el Ministerio de Salud, sobre la base del sistema de méritos, lo que nos permite establecer que la misma no gozaba de estabilidad laboral al momento en que le fue notificado el decreto No.475 de 30 de septiembre de 2019.

...” (Cfr. foja 37 del expediente judicial) (Lo subrayado es nuestro).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere con meridiana claridad, que **Esilda López de Román no ha acreditado estar amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega**, de ahí que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud dejó sin efecto su nombramiento.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública no era necesario invocar causal alguna, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la destitución de **Esilda López de Román** encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de

la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite **motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos facticos jurídicos que apoya la decisión**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación de la recurrente no fue producto de la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

A juicio de este Despacho, y del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se observa que si bien **Esilda López de Román, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le otorgaba la condición de funcionaria de carrera** al momento que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud emitió el Decreto Ejecutivo 475 de 30 de septiembre de 2019, por consiguiente, el cargo que ocupaba el ex servidora pública en la citada institución quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En lo que respecta a la alegada permanencia en el cargo, observamos que el apoderado judicial de **Esilda López de Román**, en su escrito de demanda indicó lo siguiente:

“ ...  
Al gozar mi mandante de estabilidad por tener su relación jurídica con la Institución aludida como permanente más de ocho (8) años y meses, la entidad estaba obligada a reconocerle que como permanente se le respetaran los procesos establecidos en la ley para cualquier acción de recursos humanos, tal como debió ser en un caso de destitución iniciar un proceso disciplinario contra mi mandante, y concluirlo, luego de haberle garantizado todas las garantías procesales y cumplir con el debido proceso. Esto es, demostrarle previamente las faltas disciplinarias en que había incurrido y no de utilizar como lo hacen de discrecionalidades que se pudieran ejecutar si se produce un proceso disciplinario y arroja como resultado pruebas fehacientes para ejecutar dichas discrecionalidad” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.** El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad” (La negrita es de esta Procuraduría).

### **III. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la demandante para demostrar a la Sala Tercera la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Pruebas 135 de 11 de marzo de 2021**, se admitió como prueba, entre otras, la copia autenticada del Decreto de Personal 475 de 30 de septiembre de 2019 y su acto confirmatorio contenido en la Resolución 836 de 28 de octubre de 2019 (Cfr. fojas 26-28, 35-36 y 37-38 del expediente judicial).

Así también, se admitió la prueba de Informe aducida por la Procuraduría de la Administración, consistente en la **copia autenticada del expediente administrativo de personal**, que guarda relación con el presente negocio jurídico, misma que fue solicitada por la Sala Tercera a través del **Oficio 630 de 24 de marzo de 2021**, el cual fue remitido mediante la **Nota 1300-OAL/PJ-2021 de 20 de abril de 2021** por la entidad demandada (Cfr. fojas 65 y 66 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expediente, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por Esilda López de Román, en sustento de su pretensión**, de ahí que este Despacho estima que la demandante no asumió en forma adecuada la **carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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 esta 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 debe 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).

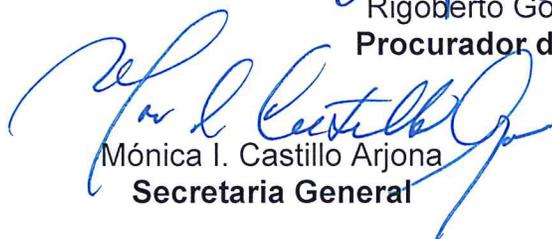
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponde al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia- Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399) ..." (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Esilda López de Román**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo 475 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro

**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**