

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 639

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de marzo de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

**Expediente 86782021.**

El Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Yerca Marlenis Alvarado Caballero**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.948 de 13 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y para que 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 No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No.33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Según consta en autos, la acción bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.948 de 13 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Yerca Marlenis Alvarado Caballero**, del cargo de Secretaria I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría indicó, en la contestación de la demanda, **que no le asiste la razón a la demandante**, referente a lo actuado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**.

1. En cuanto a los cargos de infracción invocados por la demandante que guardan relación con la desvinculación.

El acto administrativo principal se fundamentó en los artículos 300 y 302 de la Constitución Política, los que se citan a continuación:

**“Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

**Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”** (El resaltado es nuestro).

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

**Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.**

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (El destacado es de este Despacho).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 del Estatuto Fundamental instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos. La norma aludida señala:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.

8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, dispone que la Ley regulará la estructura y la organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Tal como se menciona en el acto administrativo principal, en el expediente de personal de **Yerca Marlenis Alvarado Caballero** que reposa en la entidad demandada, la misma no había sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni poseía, a esa fecha, ninguna otra condición legal que le asegurara la estabilidad en el cargo que desempeñaba (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Tanto en el acto principal como en el confirmatorio se señala que, comoquiera que **Yerca Marlenis Alvarado Caballero** no pertenecía a algún régimen especial dentro de la Administración Pública, estaba sujeta a lo dispuesto en los artículos 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, que disponen:

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

...

18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”.

**“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.”

Lo arriba indicado confirma que la desvinculación de la demandante 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 encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba la recurrente en el **Ministerio de Salud**; y **no como consecuencia de una sanción disciplinaria como equivocadamente lo pretende hacer ver la actora.**

En razón de lo anterior, para desvincular del cargo a la ex servidora pública tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; puesto que bastaba con notificarla del decreto recurrido y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Ahora bien, y en cuanto a la supuesta violación de los principios de estricta legalidad y debido proceso, así como la presumida omisión del procedimiento e irrespeto de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico, este Despacho es del criterio que el acto acusado y su confirmatorio **no** han desatendido la garantía de la motivación, puesto que ambas actuaciones explican de manera detallada la forma como fue desvinculada la activadora judicial, según se citó en los párrafos precedentes.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso en estudio **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando** de los actos acusados, **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 y 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**.

## **2. Respetto de la enfermedad que la actora dice padecer.**

Entre los cargos de ilegalidad invocados en la demanda, la accionante menciona que le aconteció un accidente en la propia entidad que le causó afectaciones en la cadera y, por tal razón, dice haber sufrido una discapacidad laboral; por lo que procede a ampararse en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, a pesar que la misma no le resulta aplicable, puesto que regula la

discapacidad proveniente de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que no es su caso (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, resulta prudente para este Despacho citar lo que al efecto indicó la entidad demandada en el acto confirmatorio, cuya parte medular a seguidas se copia:

“Que en relación a las normas protectoras de las personas con discapacidad laboral, tales como lo son la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, y la ley No. 42 de 1999, nuestra máxima Corporación de Justicia mediante Sentencia de 30 de octubre de 2018, se pronunció en este sentido al indicar que **el funcionario debe probar que la enfermedad tiene mermada su condición laboral de rutina diaria.** (Sentencia de 30 de octubre de 2018. Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción. Caso: Luis Humberto Guzmán Rosas contra Decreto de Personal N° 94 de 16 de junio de 2017, emitido por el Ministerio de Obras Públicas).

Que tal como se informó mediante correo electrónico remitido el 2 de septiembre de 2020, la Jefa Encargada de Recursos Humanos de la Región de Veraguas, Licda. DALIA DONOSO envió al personal de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, copia digitalizada de un reporte de accidentes de trabajo y/o enfermedad profesional de la recurrente, gestionado en el mes de abril de 2015 en la Dirección Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social. Igualmente, junto con el correo electrónico, se nos informó que dicho reporte, constituye el único documento que está registrado en el expediente personal de la servidora pública **YERCA ALVARADO**.

Que en ese orden de ideas, se aprecia que en el reporte de accidente de trabajo y/o enfermedad profesional tramitado ante la Caja de Seguro Social en el mes de abril de 2015, únicamente registra brevemente cómo le ocurrió un accidente a la servidora pública **YERCA ALVARADO**, el 18 de septiembre de 2014; sin embargo, no consta documento en su expediente que nos permita evidenciar que las secuelas de dicho accidente, le estaba produciendo a la misma una limitación en la capacidad de trabajo en el cargo de SECRETARIA I, ...

...

Que tomando en cuenta que la servidora pública **YERCA ALVARADO**, no logró comprobar que se encuentra amparada por algún tipo de fuero laboral contemplado en una ley especial o gozando del derecho a la estabilidad alcanzada por medio de una ley de Carrera Pública, consideramos que en el caso bajo análisis procede confirmar el Decreto de Personal No. 948 del 13 de agosto de 2020.” (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En este escenario, consideramos relevante aclarar que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral comentado, acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra, resaltando que tal padecimiento requiere de una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el estado de salud del individuo se encuentra mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora pública, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado;** por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

## **II. Actividad probatoria.**

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas No. 82 de 2 de febrero de dos mil veintidós (2022), por medio del cual se admitieron los actos acusados; otra información documental y el expediente administrativo (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

En este sentido, para este Despacho es claro que el caudal probatorio admitido a favor de **Yerca Marlenis Alvarado Caballero no logra** demostrar su reclamación; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la activadora 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 el Auto de 17 de febrero de 2021, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.948 de 13 de agosto de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**