

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 655

Panamá, 14 de mayo de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Arnoldo Jaramillo Cuevas, actuando en nombre y representación de **Martha Isabel Torrento Abrego**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1047 de 8 de septiembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 10-11, 12, 15-16 del expediente judicial).

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 8 (numeral 3) y 12 de la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que reconoce la profesión de biomédica, los cuales señalan que el escalafón profesional de biomédicos se establece, entre otros, el Ingeniero Biomédico I, como el profesional de biomédica que cuenta con título de licenciatura en ingeniería biomédica o que, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley, se encuentra laborando con funciones de biomédica dentro del sistema de salud pública y privada con un título académico equivalente de la siguiente forma; y que los biomédicos que presten servicios en las instituciones del Estado y los que sean nombrados después de la promulgación de la Ley gozaran de estabilidad en sus cargos, previa evaluación del desempeño;

B. Los artículos 5 y 151 de la Ley 9 de 1994, que según la actora indican, respectivamente, que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado; y que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

C. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de diciembre de 2000 que se refieren, a los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre ellos, el debido proceso (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, Decreto de Personal 1047 de 8 de septiembre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de

Salud, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Martha Isabel Torrento Abrego del cargo de Mecánico de Equipo Médico** que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 10-11 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 1374 de 7 de diciembre de 2020, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 28 de diciembre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-16 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el **24 de febrero de 2021**, la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que se le reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su desvinculación (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la entidad demandada al momento de emitir el acto administrativo objeto de reparo, desconoció que su representada gozaba de la estabilidad laboral que otorgaba la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, debido a que obtuvo el título de Licenciada en Ingeniería Biomédica en la Universidad Especializada de Las Américas desde el 14 de enero de 2013, así como el certificado de idoneidad emitido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por lo que no podía ser desvinculada del cargo que ocupaba en el Ministerio de Salud (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el abogado de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Martha Isabel Torrento Abrego**.

Antes de analizar los argumentos expuestos por la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho debe advertir que al referirse a la alegada infracción del artículo 151 de la Ley 9 de 1994, la recurrente ha incurrido en un error, ya que alude a la numeración con que este artículo aparecía anteriormente, con lo que deja de tomar en cuenta que dicha ordenación fue modificada en la forma que actualmente aparece en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 (Cfr. Gaceta Oficial 28,729 del lunes 11 de marzo de 2019).

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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; condición en la que se ubicaba la actora en el Ministerio de Salud.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Martha Isabel Torrento Abrego, 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 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).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 24 de octubre de 2019, señaló lo siguiente:

“ ...

Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...

Cabe acotar, en este punto que, **aunque el puesto que ocupaba el funcionario forma parte de la estructura institucional, su estatus permanente no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.**” (La negrita es nuestra).

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurran determinados hechos**

o el agotamiento de ningún trámite disciplinario; 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 y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Otro de los argumentos que manifiesta la actora en su escrito de demanda, gira en torno al hecho que se encuentra amparada por la la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que reconoce la profesión de biomédica, situación que le otorgaba la estabilidad en el cargo, ya que había obtenido el título de Licenciada en Ingeniería Biomédica desde el 14 de enero de 2013, así como el certificado de idoneidad emitido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por lo que no podía ser desvinculada de la posición que ocupaba en el Ministerio de Salud.

Esta Procuraduría observa que tales argumentos carecen igualmente de sustento; ya que la **actora al momento de su desvinculación ocupaba el cargo de Mecánico de Equipo Médico** en el Ministerio de Salud, y a la fecha en que fue notificada del Decreto de Personal 1047 de 8 de septiembre de 2020, **no había sido reclasificada por la entidad demandada en el cargo de Ingeniero Biomédico**, este último contemplado en el escalafón de los profesionales en Biomédica, tal como lo establece el artículo 8 (numeral 3) de la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que dice:

**“Artículo 8.** El escalafón profesional de biomédicos se establece de la forma siguiente:

1...

**3. Ingeniero Biomédico I:** Profesional de Biomédica que cuenta con título de Licenciatura en Ingeniería Biomédica o

que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentra laborando con funciones de Biomédica dentro del sistema de salud pública y privada con un título académico equivalente.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior y en atención a los señalamientos del apoderado legal de la demandante, en cuanto sugiere que su patrocinada estaba amparada por la Ley 64 de 3 de octubre de 2017, que reconoce la profesión de biomédica, advertimos de manera reiterativa, que en todo caso para gozar de los beneficios legales de la citada norma, **la funcionaria demandante tendría que demostrar que se encontraba prestando servicios con funciones de biomédica dentro del sistema de salud pública, previa evaluación del desempeño, tal como lo establece el artículo 12 de la excerpta legal antes mencionada,** de lo contrario, y ante esta situación, la señora **Martha Isabel Torrento Abrego**, no estaba amparada por el derecho a la estabilidad, lo que lleva a que su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, dependiendo directamente de la voluntad discrecional de la autoridad nominadora.

Con respecto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Martha Isabel Torrento Abrego**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa,** por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso,** que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

Por último, es necesario advertir que en el acto objeto de reparo, quedó claramente dispuesto en el artículo segundo de su parte resolutive que, cito: *“Reconocer al servidor público las prestaciones económicas que por ley le corresponda”, de lo que se infiere, sin lugar a dudas, que la entidad demandada jamás ha desconocido pagarle a **Martha Isabel Torrento Abrego**, lo que por derecho le corresponde, por lo que, solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al **Ministerio de Salud** tal pretensión, no es cónsono con el reclamo de las prestaciones laborales que hoy efectúa la recurrente* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 1047 de 8 de septiembre de 2020**, emitido por el Ministerio de Salud, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

#### **IV. Pruebas:**

**4.1.** Esta Procuraduría **objeta**, todas las pruebas que obran de fojas 17 y 20-21 del expediente judicial, puesto que las mismas incumplen el requisito de autenticidad preceptuado en el artículo 833 del Código Judicial, que señala claramente que *“los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código...Las reproducciones **deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original...**”* (Cfr. fojas 17 y 20-21 del expediente judicial);

**4.2.** De igual manera, esta Procuraduría **objeta** la prueba de informe dirigida al Ministerio de Salud, a fin de que remita copia autenticada de la Resolución 1196 de 21 de agosto de 2018, que nombra a Martha Torrento en el Comité de Biomédico.

Nuestra **objeción** se sustenta en el hecho que dicho medio probatorio fue propuesto por la accionante con la finalidad de **obtener unos documentos de su interés e incorporar al proceso elementos que debieron ser diligenciados ante las entidades ya**

mencionadas; por consiguiente, éstos debieron ser peticionados por ella, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.

Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la actora aspira trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por ésta de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; máxime si la recurrente estima que constituyen documentos y certificaciones convenientes para el argumento de su defensa.

4.3. Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 163852021