

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 389

Panamá, 20 de marzo de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

Expediente 1257592024.

El Licenciado Héctor Vásquez González, actuando en nombre y representación de **Margarita Elena del Rosario Atencio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, expedida por el **Director Médico General del Hospital Santo Tomás**, y su acto confirmatorio, la Resolución N° 15 de 13 de septiembre de 2024, proferida por el **Patronato del Hospital Santo Tomás**, 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 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 de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en lo que respecta a la pretensión de la actora.

I. Antecedentes.

De las constancias procesales se desprende, que el acto administrativo acusado de ilegal, es la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, expedida por el **Hospital Santo Tomás**, mediante la cual se destituyó a **Margarita Elena del Rosario Atencio**, quien laboraba en el Departamento de Enfermería como Técnica en Enfermería, por incurrir en falta administrativa (Cfr. 2-18 fojas del expediente judicial).

Ante su inconformidad con la Resolución antes mencionada, la accionante interpuso el recurso de reconsideración, que fue resuelto mediante la Resolución No. 885 de 26 de junio de 2024, que la confirmó en todas en sus partes. Luego, la actora promovió el recurso de apelación, que fue decidido por medio de la Resolución N° 15 de 13 de septiembre de 2024, expedida por el presidente delegado del Patronato del Hospital Santo Tomás, que confirmó en todas sus partes.

En virtud de lo anterior, el día 24 de octubre de 2024, **Margarita Elena del Rosario Atencio** a través de su apoderado judicial, el licenciado Héctor Vásquez González, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa la atención, donde lo que demanda y solicita es lo siguiente: 1. Que se declare nula, por ilegal, la destitución de la señora **Margarita Elena del Rosario Atencio** contenida en la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, la cual fue notificada mediante el Edicto N° 009 del 16 de mayo de 2024, fijado el día 17 de mayo de 2024; 2. Que se ordene al Hospital Santo Tomás, el reintegro de **Margarita Elena del Rosario Atencio**; 3. Que se ordene al Hospital Santo Tomás, el pago de los salarios dejados de percibir desde la destitución hasta que se produzca efectivamente el reintegro de **Margarita Elena del Rosario Atencio** (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Cabe reiterar, tal y como lo expusimos en nuestra vista de contestación, que los hechos que sirven de fundamento de la demanda, no exhiben una relación circunstanciada de los motivos y razones que desde su perspectiva jurídica conllevan a demostrar los supuestos cargos de ilegalidad en contra de la resolución administrativa acusada de ilegal. En otras palabras, no exponen con meridiana claridad los supuestos vicios de ilegalidad que adolece el acto administrativo acusado de legal.

Con todo y la poca exposición de los hechos que es uno de los requisitos fundamentales de la demanda, este Despacho no vislumbra vicios de ilegalidad en la Resolución administrativa acusada de ilegal, por tanto, reiteramos que no le asiste la razón a la accionante, por las siguientes consideraciones.

- **Análisis referente a la destitución.**

De un examen de las motivaciones y fundamentos legales que sustentan la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, que es objeto de la demanda que ocupa la atención, observamos que esta se fundamentó en la comprobada comisión de una falta administrativa, que en su momento fue informada por la licenciada Cecilia Pérez, Jefa del Departamento de Enfermería, a través de la Nota N° 265/DDE/HST de 17 de abril de 2024, donde solicitó que se procese como abandono del cargo, con base en la falta administrativa tipificada en el artículo 55 del Reglamento Interno de Recursos Humanos del Hospital Santo Tomás, referente a ausencias injustificadas, en concordancia con los artículos 93 y 95 del Reglamento Interno antes citado, que guardan relación con los deberes de todo servidor público y con las prohibiciones, respectivamente.

De la misma manera, observamos que al proferirse la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024 dentro de sus motivaciones, señaló la Nota N° 241/DDE/HST de 4 de abril de 2024, donde la licenciada Rosa Mesa, por conducto de la Licda. Cecilia Pérez, solicitó la suspensión del pago de la señora **Margarita Elena del Rosario Atencio**. En este punto, debemos destacar que previamente al acto de destitución por la falta administrativa cometida, incluso hubo lugar a la aplicación de aquella medida administrativa.

Aunado a lo anterior, advertimos que al emitirse la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024 dentro de sus motivaciones, señaló que la Nota N° 265/DDE/HST de 17 de abril de 2024 certificó que la servidora pública **Margarita Elena del Rosario Atencio** no se había presentado a laborar

desde el día 4 de marzo de 2024, por tanto, se recomendó aplicarle el Reglamento interno de la institución, artículo 55, numeral 2, consistente en el abandono del cargo.

De la misma manera, observamos que al emitirse la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, señaló que en la Nota N°335/DDE/HST de 6 de marzo de 2024, se certificó que el último día laborado por la hoy accionante fue el día 19 de febrero de 2024 y que debió haberse reincorporado el día 4 de marzo de 2024.

Pues bien, luego de un estudio de las motivaciones que conllevaron a adoptar la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, donde se ordenó la destitución de la servidora pública **Margarita Elena del Rosario Atencio**, este Despacho advierte que fue el resultado de hechos que acreditaron haber incurrido en la causal de abandono del cargo, tipificada en el artículo 55, numeral 2, del Reglamento Interno de la entidad pública. Para una mejor comprensión, nos remito a su contenido:

ARTÍCULO 55: DE LAS AUSENCIAS INJUSTIFICADAS

El servidor público del H.S.T. que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo sin la debida justificación incurrirá en falta a este reglamento interno. Si la ausencia injustificada se extiende a cinco (5) o más días hábiles consecutivos, se podrá ordenar la separación definitiva del puesto, por incurrir en abandono del puesto.

A la luz de este marco normativo, colegimos que no le asiste la razón a la accionante, pues la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, pone de relieve las razones claras y precisas que motivaron el acto de desvinculación. Además, la accionante más allá de sus apreciaciones, no ha cumplido con la carga de comprobar haber justificado oportunamente sus ausencias en el puesto de trabajo, ni dado una explicación creíble que lo haya imposibilitado.

Ante este escenario, coincidimos con los razonamientos y explicaciones que conllevaron a la adopción del acto acusado de ilegal, toda vez que la accionante no ha aportado elementos que permitan comprobar que la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, vulneró las normas legales invocadas.

Además, este Despacho no puede pasar desapercibido que la accionante no se encontraba amparada bajo una Ley especial que le garantizara estabilidad laboral.

En efecto, con respecto a la invocada protección de padecimiento por enfermedad alegada por la accionante, observamos que no se comprobó que previamente a la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, haya cumplido con aportar las certificaciones médicas, conforme lo exige la Ley 59 de 2005, sin perjuicio que esta Ley será aplicada, excepto de ser comprobada una causal justificada prevista en la Ley, como ocurrió en el caso en estudio que el acto de desvinculación que antecede es resultado de una causa de abandono del cargo, sin haberse justificado las ausencias, en debida forma y oportunamente.

Sobre esta base, colegimos que la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, se ajustó a los principios que rigen los actos administrativos como son los principios de legalidad, motivación y debido proceso, pues de manera clara y comprensiva expuso los hechos fácticos que conllevaron a la adopción del acto de destitución de **Margarita Elena del Rosario Atencio**; aunado a ello, no haber comprobado estar amparada por una ley especial que le asegurara su inamovilidad en el cargo.

Desde esta perspectiva, concluimos que la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, tiene sustento en elementos fácticos que configuraban una causal legal que daba lugar al despido de la hoy demandante, de conformidad con las normas contenidas en el reglamento interno de la entidad pública, que

conllevaron a la adopción del acto de despido justificado. Por tanto, mal puede alegarse que el acto administrativo acusado vulneró las normas legales invocadas por la demandante.

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

Como primer punto, es menester señalar con relación al acto de destitución de **Margarita Elena del Rosario Atencio**, que las constancias procesales no revelan su ingreso y acreditación a un régimen de Carrera Administrativa, por tanto, en principio para el acto de desvinculación no era necesario incoar un proceso disciplinario, en virtud de la potestad discrecional que confiere la Ley a la autoridad nominadora, a menos que la ley disponga otra cosa.

Con respecto al criterio antes mencionado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado lo siguiente:

“Al revisar la Sala Tercera las documentaciones y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que la ex-servidora pública (...), cuando entra a laborar dentro del Ministerio de la Presidencia, su contratación se hace bajo la figura de libre nombramiento; toda vez que durante el término en que la misma laboró para la prenombrada entidad pública, no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como una funcionaria con carrera administrativa o cualquiera otra similar.

En este mismo sentido, al no ampararse la demandante en una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, sino que ingresó a la entidad bajo la contratación y condición de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, la entidad administrativa procedió a invocar el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9/1994, que regula la Carrera Administrativa.

En este mismo orden de ideas, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, no se observa la existencia de un certificado que acredite que la accionante gozara de la condición de ser una funcionaria pública de carrera administrativa, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala

Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser una funcionaria contratada bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

[...]

De hecho, la demandante llegó a ocupar la posición que tenía en el Ministerio de la Presidencia, precisamente porque en su debido momento la autoridad nominadora procedió a remover del cargo a otra persona que había sido nombrada en dicho cargo dentro de la entidad, y que una vez se le desvinculó de la Administración, se procedió entonces a nombrar a la demandante (...), quien en la práctica no llegó a concursar en la plaza que tenía para obtener su consecuente estabilidad, ni tampoco así quedó acreditado con pruebas dentro del expediente administrativo, de allí que su nombramiento estaba sujeto a la condición de la pérdida de confianza de los superiores.

Dentro del desarrollo de la demanda, el apoderado judicial de la parte actora ha indicado que a su representada se le destituyó o desvinculó de la administración pública, sin que hubiese cometido una falta administrativa o que se le hubiera instruido un proceso administrativo sancionador. A efectos de docencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe de aclararle a la parte actora, que a los funcionarios nombrados bajo la figura de libre nombramiento y remoción, no necesariamente le es obligatorio para que se lleve a cabo su desvinculación de la administración pública, la necesidad de efectuarle un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que esta condición aplica fundamentalmente para aquellos servidores públicos con carrera administrativa o una similar, que hayan incurrido en una falta administrativa que puede ser leve, grave o gravísima y de forma excepcional a funcionarios de libre nombramiento y remoción, si hayan incurrido en una causal para su destitución. Por regla general, a los funcionarios nombrados bajo el régimen de libre nombramiento y remoción, no es necesario invocarles una causal para su remoción en el cargo.

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de la Presidencia, no se considera en un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 de la Ley 9/1994, y que al existir una pérdida de confianza en relación a sus superiores, se procedió a dar por terminada la relación laboral dentro de la función pública.” (Cfr. Sentencia de 19 de mayo de 2022. Sala Tercera, Corte Suprema de Justicia. Ponente: Mgdo. C. Cedalise).

Luego, debemos destacar que con las propias pruebas enunciadas por la demandante, no se demuestra la condición de permanencia de **Margarita Elena del Rosario Atencio** como funcionaria de un régimen de Carrera.

En esta línea de pensamientos, de un examen del acto administrativo acusado de ilegal, colegimos que este cumplió con los principios de motivación, legalidad y debido proceso.

En aras de profundizar en nuestro análisis, no hay que olvidar que los servidores bajo régimen de Carrera son los únicos que tienen derecho a la estabilidad en su cargo. Sin embargo, **Margarita Elena del Rosario Atencio** no ingresó a la entidad pública mediante un concurso o procedimiento de méritos que le haya asegurado la estabilidad laboral.

Por otra parte, en lo referente al pago salarios caídos solicitados por la accionante, es preciso señalar que **Margarita Elena del Rosario Atencio** no gozaba de los beneficios de pertenecer a un régimen de Carrera, por tanto, mal puede considerarse vulnerada la norma que ha invocado la recurrente.

III. Actividad probatoria.

Con respecto a la actividad probatoria, debemos observar la poca o escasa efectividad de los medios de prueba aportados por **Margarita Elena del Rosario Atencio**, para demostrar los hechos que fundamentan la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada ante la Sala.

En efecto, la Sala Tercera mediante el **Auto de Pruebas No. 66 de veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticinco (2025)**, admitió como pruebas las siguientes:

1. En base [sic] a lo dispuesto en los artículos 833 y 842 del Código Judicial, se admiten las copias autenticadas de los

siguientes documentos públicos del Hospital Santo Tomás, presentadas por la parte actora.

1.1. Los Expedientes de **MARGARITA ELENA DEL ROSARIO ATENCIO**, con cédula de identidad personal No. 8-709-1819, visibles en los antecedentes del Infolio Judicial:

1.1.1. El Investigativo.

1.1.2. El Laboral.

1.2. Algunos documentos que se pueden observar en varias fojas del Expediente Investigativo.

1.2.1. Las Resoluciones:

1.2.1.1. No. 680 de 16 de mayo de 2024 (fojas 13-14).

1.2.1.2. No. 885 de 26 de junio de 2024 (fojas 36-38).

1.2.1.3. No. 15 de 13 de septiembre de 2024 (fojas 44-47).

1.2.2. El Edicto No. 009, fijado el 17 de mayo de 2024, y desfijado el 24 del mismo mes y año (foja 15).

2. Se admite como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del Expediente Administrativo, que guarda relación la Resolución Administrativa No. 680 de 16 de mayo de 2024, emitida por el Hospital Santo Tomás, que consta en uno (1) de los antecedentes del Infolio Judicial; por consiguiente, ya reposa en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, porque fue enviada por el referido Hospital, a través de la Nota No. 6686/AL-HST de 12 de noviembre de 2024, que contiene su Informe de Conducta, visible a fojas 22-24; por consiguiente, no es necesaria el requerimiento del nombrado Expediente.

[...] (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

Sobre la base de lo anterior, podemos concluir que en el caso en examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado de ilegal y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio probatorio establecido 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 hecho y de Derecho alegados en el libelo.**

Sobre este punto, es preciso evocar lo señalado por la Sala Tercera mediante la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, donde indicó lo siguiente:

“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 principios de estricta legalidad y del debido proceso legal.

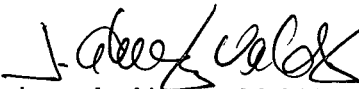
[...] (Lo resaltado es nuestro).

Sobre la base de lo anterior, debemos destacar 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 la Sala Tercera pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso en examen, pues la evidencia que se aportó dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.

En virtud de lo expuesto, concluimos que de un análisis del expediente que ocupa la atención, es patente que el caudal probatorio es insuficiente para poder acceder a todas las pretensiones de la demanda. Por tanto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados, que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución Administrativa N° 680 de 16 de mayo de 2024, expedida por el Director Médico General del Hospital Santo Tomás, ni su acto confirmatorio, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General