

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1005

Panamá, 25 de septiembre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

La firma forense Rodríguez Robles & Espinosa, actuando en nombre y representación de **María del Carmen Terrientes de Benavides**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, expedida por la **Universidad de Panamá** y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de conclusión.**

**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, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes y descargos de la Procuraduría de la  
Administración.**

Por medio de la Vista número 527 de 22 de mayo de 2019, esta Procuraduría contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que la firma forense Rodríguez Robles & Espinosa, actuando en nombre y representación de **María del Carmen Terrientes de Benavides**, presentó a fin que se declarara nula, por ilegal, la **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, expedida por la **Universidad de Panamá**, por la cual fue removida definitivamente del cargo que ocupaba como Secretaria Técnica de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, en ese Centro de Estudios Superiores (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Al surtirse el traslado, y una vez analizados los argumentos expuestos por la recurrente con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, acusada de ilegal, esta Procuraduría observó que las normas que se aducían como infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que, al efectuar un análisis de manera conjunta, se advirtió que no le asistía la razón a la recurrente.

Al respecto, y tal como consta en autos, con la citada **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, acusada de ilegal, se le indicó a la Arquitecta **María del Carmen Terrientes de Benavides**, la decisión adoptada por el Rector de la Universidad de Panamá, que consistía en su remoción al cargo que ocupaba en la entidad demandada como Secretaria Técnica de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (Cfr. foja 115 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, y contrario a los argumentos expuestos por la accionante cuando advirtió que en el artículo 29 de la **Ley 52 de 26 de junio de 2015**, dispone que el nombramiento de la Secretaria Técnica será por término fijo, de cuatro (4) años, lo que a su juicio significa que no podía ser destituida por el presidente de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), sin embargo, este Despacho observó que en el informe de conducta se señalaba que:

“... ”

En relación a lo planteado por la demandante es preciso puntualizar que:

a. De acuerdo con el último párrafo del artículo 28 y a la parte inicial del artículo 29 de la Ley 52 de 2015, es función privativa del Rector de la Universidad de Panamá, designar o nombrar al Secretario Técnico de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico.

b. En tal sentido, queda claro que el nombramiento o designación del funcionario antes

mencionado, no está sujeto a la decisión de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, como organismo colegiado, por tratarse de un acto discrecional del Rector de la Universidad de Panamá.

c. Ahondando, sobre la facultad discrecional que la Ley le otorga al Rector de la Universidad de Panamá, para nombrar o designar al Secretario Técnico de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, tenemos que se exige solamente que el nombrado o designado cumpla con los requisitos exigidos en el artículo 29, (Sic) de la Ley 52 de 2015. Es decir, que el nombramiento o designación del Secretario Técnico de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, **no está precedido de un concurso de méritos.**

...” (Cfr. foja 198 del expediente judicial).

De lo anterior, y para lograr una mejor aproximación al tema en análisis, el artículo 28 de la Ley 52 de 26 de junio de 2015, “Que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria de Panamá, y deroga la Ley 30 de 2006”, establece que:

**“Artículo 28.** Se crea la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, como un organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, realizará la fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades privadas, aprobará los planes y programas de estudio y supervisará el cumplimiento de los requerimientos mínimos, con el propósito de garantizar la calidad y pertinencia de las enseñanzas, así como el reconocimiento del títulos y grados que emitan.

**La Comisión Técnica de Desarrollo Académico será presidida por el rector de la Universidad quien designará al secretario técnico de ésta”** (El resaltado es nuestro).

De lo expresado se colige, la facultad discrecional que le otorga la Ley al Rector de la Primera Casa de Estudios Superiores, para designar al Secretario Técnico de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, por lo que

desprende con facilidad que es éste, quien por imperio de la Ley, puede designar o sustituir a la persona que ocupe la posición antes citada.

Asimismo indicamos, que el conjunto integral de las disposiciones jurídicas universitarias regulan con propiedad los tipos de procesos administrativo a los que se somete el personal académico eventual o no de carrera, los cuales son de libre nombramiento y remoción, puesto que no gozan del derecho de estabilidad en el cargo, categoría en la que se enmarca jurídica y administrativamente la demandante, puesto que, según se indica en autos, no forma ni formó parte de la carrera académica (Cfr. fojas 91 a 93 del expediente judicial)

Bajo ese tema la Sala Tercera se pronunció en la Sentencia de 18 de abril de 2006, en la que señaló lo siguiente:

"...Conforme a la jurisprudencia constante en esta Sala Tercera, al estar ante la facultad discrecional de nombramiento o provisión de un cargo oficial no amparado por una ley de carrera pública o especial que conceda entre otros derechos el de estabilidad, el criterio que rige es el de remoción también discrecional generalmente ejercida por la misma autoridad nominadora.

En este sentido, somos de la opinión que siendo un funcionario de libre nombramiento y remoción no le es aplicable el artículo 88 del Reglamento Interno del respectivo Ministerio, toda vez que su aplicación está dirigida a aquellos que forman parte de la Carrera Administrativa...

**Concluye esta Superioridad afirmando que 'cuando un servidor del Estado no es regido por un sistema de Carrera Administrativa o Ley Especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso'. (Resolución de 31 de julio de 2001). Teniendo así, la autoridad nominadora la facultad discrecional de remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios**

**no protegidos por un régimen de estabilidad**, como sucede en el presente caso, razón por la cual no prosperan los restantes cargos de violación enunciados por el demandante. (Sentencia de 18 de febrero de 2004)." (Ricardo Francisco Abril Franco vs Ministerio de Comercio e Industrias) (El resaltado es de este Despacho).

En atención al criterio que recoge la sentencia reproducida anteriormente, pudimos concluir que para proceder a la desvinculación del cargo que ocupaba la arquitecta **María del Carmen Terrientes de Benavides**, **no era necesario que mediara un procedimiento disciplinario en su contra, por lo que sólo bastaba con notificarla de la decisión adoptada en la Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, acusada de ilegal, misma que fue recurrida en la vía gubernativa por medio del correspondiente recurso de reconsideración y posteriormente de hecho, por lo que, a juicio de este Despacho, se le brindó la oportunidad de ejercer los actos de defensa correspondientes, sin menoscabo del principio del debido proceso (Cfr. foja 118 a 131 y 132 a 139 del expediente judicial).

Por lo que y tal como se observa en las constancias procesales contenidas en autos, el ingreso de la arquitecta **María del Carmen Terrientes de Benavides** al cargo de Secretaria Técnica de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, **no obedeció a un concurso por méritos ni tampoco que el citado cargo estuviera amparado por una Ley de Carrera Pública, por lo que no se requería de ningún procedimiento sancionador para remover a una persona de ese cargo.**

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, "*que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; la cual si bien fue modificada

por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, lo cierto es que se encontraba vigente al momento de los hechos, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.”** (Lo destacado es nuestro).

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico si bien consta una certificación médica, que señala que: **“... por el diagnóstico de Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus, para la cual recibe Exforge 10/160/25/1/d, Plavix 75mgs. 1/d, Metformina 850mgs.1/d”**, no es menos cierto, que se haya certificado que esos padecimientos **le producen una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y que a su vez, éstos hayan sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal** (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

En este escenario, consideramos relevante reiterar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el actor se encuentre 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.**

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, 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 el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

## **II. 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 al Tribunal 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 281 de 12 de agosto de 2019**, se admitieron, entre otras, algunas pruebas documentales, tales como los documentos que reposan a fojas 36-37, 35-51, 72-90, 145-147 del expediente judicial, así como la prueba de oficio solicitada por la parte actora, consistente en oficiar a la Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la destitución de **María del Carmen Terrientes de Benavides**, así como la copia autenticada del Acta de Toma de Posesión de 1 de julio de 2015, y una

certificación a través del Departamento de Recursos Humanos de la Universidad de Panamá, en la que conste el salario devengado, los salarios pagados y pendientes (Cfr. foja 250-252 del expediente judicial).

Por su parte, de la Procuraduría de la Administración se aduce la copia autenticada del expediente administrativo, que guarda relación con la destitución de María del Carmen Terrientes de Benavides (Cfr. 251 del expediente judicial).

De las constancias procesales, se desprende que **las pruebas admitidas y aportadas al expedientes, no logran acreditar de manera adecuada lo señalado por María del Carmen Terrientes de Benavides 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 corresponden 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).

Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría estima que los argumentos esgrimidos por la accionante carecen de asidero jurídico, puesto que ésta no acreditó en debida forma ante la entidad demandada su derecho al fuero laboral invocado, aclarando así que su desvinculación **no fue producto de la existencia de las enfermedades que alega padecer ni de actos de discriminación referente a las mismas, sino que obedeció a la potestad de la autoridad nominadora para removerla libremente de su posición**, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción alegados por el mismo deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Aunado a lo anterior, es relevante señalar, que si bien, la arquitecta **María del Carmen Terrientes de Benavides** fue removida del cargo de Secretaria Técnica de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, no es menos cierto que **la misma mantiene su posición de Profesora Titular III, en la Facultad de Arquitectura y Diseño Gráfico de la Universidad de Panamá, por lo que no se encuentra desamparada laboralmente, ni desvinculada con esa casa de estudios superiores**, en virtud de la **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, acusada de ilegal, y que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

La situación jurídica planteada permite establecer, la importancia que tiene que quien demanda, cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Nota 1351-16 de 13 de octubre de 2016**, emitida por la **Rector de la Universidad de Panamá**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen el resto de las pretensiones formuladas por la actora.

**Del Señor Magistrado Presidente,**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Procurador de la Administración, Encargada**



Cecilia E. López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 285-17