

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1169

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de octubre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Roberto Ledezma Santamaría, actuando en nombre y representación de **Iris Priscilla Muir Figueroa**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidos por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

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 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, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, el Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019.

Tal y como indicamos al momento de contestar la demanda, observamos que la pretensión de la demandante está dirigida a obtener la declaratoria de nulidad, del Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y de la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidos por el Órgano Ejecutivo por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, por medio de

los cuales se dejó sin efecto su nombramiento del cargo de Coordinador Nacional de Desarrollo Comunal (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia **Iris Priscilla Muir Figueroa** presentó un recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto mediante la Resolución 562-2019 de 22 de agosto de 2019, y notificada el 29 de agosto de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, la actora, el día 21 de octubre de 2019, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se le reintegre al cargo o posición que desempeñaba en la entidad, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta su restitución (Cfr. fojas 2-20 del expediente judicial).

Por otra parte, la actora indica que su destitución no se sujetó a la Ley, ya que, a su entender, la misma contaba con estabilidad en el cargo por padecer de una enfermedad crónica (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el abogado de la recurrente indica que el Decreto de Personal no estableció las causas por la cual decidieron dejar sin efecto el nombramiento de su poderdante, puesto que solo se limitaron a decir que era una "servidora pública de NO carrera administrativa, nombrada en un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que podía ser desvinculada de la función pública, apreciación muy subjetiva y particular del Ministro..." (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Este Despacho reitera su oposición a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el ingreso de **Iris Priscilla Muir Figueroa** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de ninguna carrera del Estado, ni haber acreditado estar amparada por algún fuero que le garantizara la estabilidad**

laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no era de carrera, de ahí que se removiera del cargo por su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción, tal como lo menciona la entidad demandada en su informe de conducta del 25 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 29-33 del expediente judicial).

En ese sentido, y tal como se observa en el expediente que ocupa nuestra atención, el acto acusado de ilegal se sustenta, por la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción al no estar incluida en ninguna de las carreras públicas establecidas en la Constitución. Al respecto los artículos 300, 302 y 305 de la Carta Magna, disponen que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que establezca una carrera pública o que instaure una situación especial de adquisición del derecho, y que a su vez estará condicionada a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes.

De lo antes expuesto, queda claro que la demandante por su calidad de funcionaria nombrada de forma permanente, no se le brinda una estabilidad laboral; por lo tanto su cargo es de libre nombramiento y remoción. 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.” (Lo destacado es nuestro).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Iris Priscilla Muir Figueroa** tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su remoción, por lo que no ostentaba el derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora, en este caso el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en ejercicio de su facultad discrecional.

En ese mismo contexto, cabe acotar lo expuesto por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, en su informe de conducta, cuyo contenido medular es el siguiente:

“Tal y como consta en el Decreto de Personal No. 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa No. 16 de 17 de julio de 2019, el Presidente de la República y la Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial dejaron sin efecto el nombramiento de la señora **Iris Muir Figueroa**, y ordenaron su destitución del cargo de Coordinador de Desarrollo Comunal, en el cual ejercía funciones de **Abogada adscrita al Despacho Superior**, posición que ocupaba en este Ministerio, recurriendo para ello a la atribución especial contenida en el Código Administrativo, Artículos 794 y 629 numeral 18, para nombrar y remover libremente a los empleados públicos de acuerdo con la ley, ya que la señora **Iris Muir Figueroa** no ingresó a la institución por vía del concurso de mérito, siendo así que la Demandante era una funcionaria excluida de la Carrera Administrativa, constituyéndose en personal de servicio adscrito a los servidores públicos que no forman parte de la Carrera, por lo que la autoridad nominadora está en facultad de desvincularla de la posición en la que servía en esta entidad.” (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En abono de lo expuesto, debemos indicar que para proceder con la remoción de la actora, la institución demandada no necesitaba invocar alguna causal específica, ni agotar ningún procedimiento interno que no fuera otro que notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, posibilitándole con ello la impugnación del acto a través del

correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, de allí que los cargos de infracción alegados por la actora deben ser desestimados por la Sala Tercera; ya que la autoridad demandada cumplió a cabalidad con el procedimiento de rigor y de estricta legalidad, permitiéndole hacer uso de los recursos que le corresponden por ley.

De lo anterior, se desprende con facilidad que la disposición del cargo queda bajo la potestad discrecional de la administración, y no se requerirá de un procedimiento administrativo sancionador, aunque la demandante tenga un nombramiento permanente; puesto que, dicho nombramiento, tal como ha indicado la Sala Tercera, no es sinónimo de derecho de estabilidad.

En cuanto 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 la demandante, 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 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Por otro lado, la actora también manifiesta, que padece de una enfermedad clínicamente considerada como crónica y protegida por ley, toda vez que, reposa en su expediente de personal la Nota Pol.Dr.S/B.C-346-2017, expedida por la Doctora Zulma Saldaña, Médico Familiar que atiende a la demandante y la Doctora Elizabeth Araúz, Directora Médica de la Policlínica Gustavo Barraza (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En relación con este cargo de ilegalidad, debemos indicar que la nota a la que hace referencia la actora, fue aportada al proceso en copia simple, lo que resta cualquier tipo de validez dentro de la causa que nos ocupa, por infringir lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, observamos que la nota a la que la demandante hace alusión **no fue emitida por dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo**, tal y como lo exige el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, tal y como fue modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

En ese marco conceptual, debemos indicar que existe una grave incongruencia en torno a la nota en cuestión; habida cuenta que, por un lado, en la esquina superior derecha se indica que la misma es firmada **por conducto (P/C)** de la Dra. Elizabeth Arauz, Directora Médica de la Policlínica Dr. Santiago Barraza; sin embargo, cuando vemos el final de la nota, podemos dar cuenta que la misma también mantiene la firma de la Dra. Zulma Saldaña, Médico Familiar de la Policlínica Dr. Santiago Barraza; motivo por el cual, resulta incomprensible, que la Dra. Arauz, haya colocado su sello indicando que estaba firmando por conducto de la Dra. Saldaña, cuando la nota ya contaba con la firma de esta última.

Lo indicado es una irregularidad que no podemos pasar por alto en el caso que nos ocupa, y que, bajo ningún concepto, puede ser interpretado como el dictamen de dos (2) médicos distintos; y aun en el caso que quisiera optar por dicha tesis como válida, **ninguna de las dos doctoras firmantes, mantienen la condición de especialistas a la que previamente hemos hecho referencia.**

Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada del Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto 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...’ (La negrita corresponde a la Sala Tercera).

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 Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 106 de 16 de julio de 2019, ni la Resolución Administrativa 16 de 17 de julio de 2019, emitidos por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, su acto confirmatorio, y en consecuencia, se pide que se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 897-19