

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2076

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de diciembre de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Ameth Cerceño Burbano, actuando en nombre y representación de **Amelia Samudio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 155 de 25 mayo de 2021, emitida por el **Instituto Nacional de la Mujer**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de conclusión.

Expediente 863352021.

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 de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón **Amelia Samudio** en lo que respecta a su pretensión.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es la Resolución Administrativa 155 de 25 de mayo de 2021, a través de la cual el **Instituto Nacional de la Mujer**, dejó sin efecto el nombramiento de **Amelia Samudio** del cargo de Analista Administrativo, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas s/n del expediente de personal).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, el abogado de la accionante señaló, en lo medular, que su representada legal acreditó en tiempo oportuno, y como consta en su expediente de

recursos humanos, que tiene una enfermedad crónica que le produce una discapacidad, lo cual fue ignorado por la directora encargada del **Instituto Nacional de la Mujer** al momento de emitir las Resoluciones Impugnadas, vulnerando con ello los **artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, los **artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 2005**, reformada por la **Ley 25 de 19 de abril de 2019**, y el **artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016** (Cfr. fojas 4-12 del expediente judicial).

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

Tal como señalamos en la **Vista Número 031 de 5 de enero de 2022**, contentiva de nuestra contestación de demanda, 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 haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba la recurrente en el Instituto Nacional de la Mujer (Cfr. fojas s/n del expediente de personal).

Como manifestamos en su momento, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera**, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En esa línea de pensamiento, debemos resaltar que nuestra Constitución Política, en sus artículos 300, 302 y 305, señala que *“Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”*, y que *“Los nombramientos que*

*recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos*”, instituyendo las carreras en la función pública, cuya estructura y organización se regirá por la Ley, de conformidad con las necesidades de la Administración.

De las evidencias anteriores, se infiere que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo **distinto** al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes contenidos en la Ley, **no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo**, que es una condición inherente a los funcionarios de carrera; situación en la que no se encontraba **Amelia Yael Samudio Rojas**, de allí que la entidad demandada dicta el acto administrativo impugnado, **respetando las garantías del debido proceso y su derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Sobre el particular, estimamos importante destacar que **la hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; ya que una vez emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, luego de haber sido decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención** (Cfr. fojas s/n del expediente de personal).

En cuanto a la condición que alega padecer la actora, debemos indicar que no existen constancias en el expediente de personal que indiquen la misma producen una discapacidad laboral para el cargo que la misma ejercía dentro del **Instituto Nacional de la Mujer**; tal como lo dejó sentado la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, cuando señala que, y cito: *“La práctica de esta operación médica no es constancia o no acredita el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva o degenerativa; por lo que la ex servidora AMELIA SAMUDIO ROJAS no se encuentra amparada o protegida por un régimen de estabilidad.”* (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

De hecho, tal como advertimos en nuestra vista de contestación de demanda, si bien en el expediente de personal reposa la fotografía de una persona a la que se

le está inyectando un fluido en una de sus rodillas, no hay constancias que acrediten en dicha imagen, que la misma corresponde a la hoy actora; por lo que aun cuando se tratara de la accionante, tal y como lo menciona la entidad demandada, **la sola presentación de la imagen de una infiltración, no puede acreditar la existencia de una condición crónica, involutiva y/o degenerativa, y mucho menos, una discapacidad laboral** (Cfr. foja 17 de la sección tercera del expediente de personal).

Sobre este último punto, y contrario a lo indicado por la actora, debemos reiterar que a foja seis (6) del expediente de personal reposa el *"Informe Médico de Capacidad Laboral"*, identificado con el número IMCL-005-OCTUBRE-2019, en donde, refiriéndose a la demandante, claramente se estableció lo siguiente: **"X MEDICAMENTE APTO(A) PARA LABORAR CON LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:..."**.

Lo expuesto en los párrafo precedentes, es importante ponerlo de relieve dentro del contexto que nos ocupa; ya que, como se observa, la demandante, mientras se encontró en el **Instituto Nacional de la Mujer**, no padeció de ninguna condición que le causara una discapacidad laboral, condición indispensable con la que se debe contar a fin de poder acceder a la protección que se pretende.

En esa línea de pensamiento, consideramos oportuno reiterar que **el examen de legalidad que se estará efectuando sobre el acto objeto de reparo, se debe realizar tomando en consideración la realidad existente al momento en que el mismo fue emitido**; a saber, un escenario en donde **en el expediente de personal no existían constancias que acreditaran la existencia de una condición de salud física o mental**; y deseamos hacer especial énfasis en esto último, ya que, **de conformidad con la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 2005, no basta con que se tenga una enfermedad crónica, involutiva o degenerativa; sino que, además, que la condición que se alegue tener produzca una discapacidad laboral**.

En último término, aprovechamos esta oportunidad procesal para reiterar que de acuerdo a las definiciones dadas en nuestra vista de contestación, si bien la

existencia de la enfermedad es uno de los presupuestos con los que se debe cumplir a fin de obtener la protección a la que hace alusión la norma, esto no es lo determinante; sino más bien, que el padecimiento que se encuentra experimentando la persona imposibilite la realización de la labor asignada; situación que no se cumple en el caso que nos ocupa.

### III. Actividad probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la nula y escasa efectividad de los medios ensayados por **Amelia Yael Samudio Rojas**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, la Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 757 de veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la accionante, el expediente de recursos humanos donde reposan las copias autenticadas del acto impugnado, así como su acto confirmatorio; asimismo, el Tribunal no accedió a otras informaciones propuestas por la recurrente (Cfr. fojas 113-114 del expediente judicial).

Es importante tener presente que, por medio del Oficio 3079 de 17 de noviembre de 2022, esa Magistratura le solicitó al **Instituto Nacional de la Mujer**, que remitiera la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis; mismo que fue remitido por la entidad demandada a la Secretaría de la Sala Tercera, mediante la Nota 109/DG/OAL/22 de 5 de diciembre de 2022 (Cfr. fojas 116 y 117 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Amelia Yael Samudio Rojas**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, máxime que en la presente causa quedó sentado que la desvinculación del cargo de la accionante se fundamentó, tal como se observa en una de las resoluciones administrativas

impugnados, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que **la hoy actora no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo**, prerrogativa inherente de los servidores públicos de carrera, y al no estarlo, la Administración podía ejercer revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Lo anterior es importante ponerlo de manifiesto en el caso que se examina; ya que, **ninguno de los documentos aportados por la actora, indica que Amelia Yael Samudio Rojas cuente con una discapacidad en sus labores**, incumpléndose de esta manera con uno de los presupuestos indispensables a fin que se configure la protección a la que ésta procura acceder, con arreglo a lo dispuesto en la **Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 2005**.

En ese sentido, este Despacho es de la opinión que pretender incorporar argumentos, documentos o medios de convicción en esta jurisdicción dirigidos a comprobar condiciones que debieron ser acreditadas en la vía gubernativa, implicaría modificar el contexto bajo el cual la entidad demandada emitió el acto impugnado, y, por ende, el análisis que derivó en la decisión adoptada.

En este marco conceptual, debemos reiterar que **si bien es permitido la presentación de medios de convicción en la jurisdicción contencioso administrativa, éstos no pueden estar destinados a subsanar deficiencias probatorias propias de la vía gubernativa**; ya que, como lo hemos indicado, el accionar administrativo, en el caso en examen, se sustentó en elementos de hecho y de Derecho, de los cuales no se desprendía la existencia de ningún grado de discapacidad que impidiera el ejercicio laboral de Amelia Yael Samudio Rojas.

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado 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 hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema 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 principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere 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 el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta la recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 155 de 25 mayo de 2021, emitida por el Instituto Nacional de la Mujer, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la parte actora.**

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General