

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1076

Panamá, 13 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Norkyn Arol Castillo Mendieta, actuando en nombre y representación de **Ignacio Santos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.733 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

**Alegatos 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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Ignacio Santos**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Obras Públicas**, al emitir el Decreto de Personal No.733 de 30 de septiembre de 2019.

**I. Nuestras alegaciones.**

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Ignacio Santos**, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, el prenombrado se encontraba amparado por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, debido a que sufre de **gonartrosis (artrosis de rodilla) bilateral**, padecimiento sobre el cual existe dictamen médico; por consiguiente, no podía ser removido de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

La parte demandante igualmente aduce que, al momento de su destitución era un trabajador permanente, y contaba con diez (10) años de servicios continuos e ininterrumpidos en el **Ministerio de Obras Públicas**, por lo que gozaba de estabilidad en el cargo; de ahí sostiene, no podía ser considerado como servidor público de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 514 de 16 de julio de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón al accionante; ya que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal No.733 de 30 de septiembre de 2019, a través del cual se resuelve destituir a **Ignacio Santos** como Trabajador Manual I, **éste no gozaba de estabilidad laboral porque no era un funcionario de carrera administrativa**, siendo esta la condición que le otorga el fuero 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; de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase al demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que el actor había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición, con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo.

Aunado a lo antes anotado, y de acuerdo con lo que consta en autos, tampoco se observa que se hubiera acreditado que el ex servidor público **Ignacio Santos** estuviera protegido por el régimen de Carrera Administrativa o alguna ley especial, ni que posea algún fuero o condición específica que le otorgue el derecho a la estabilidad en el cargo, susceptible de quedar amparado en el ámbito genérico de las prohibiciones y excepciones constitucionales y legales a las cuales se refieren las normas que protegen a los servidores públicos.

Por tal motivo, para desvincular al recurrente **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo del decreto de personal 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, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la **autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando** del Decreto de Personal No.733 de 30 de septiembre de 2019, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial del 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, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**“Artículo 1:** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, 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 produzca una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **el actor no aportó ningún documento médico que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca una discapacidad laboral**; es decir, que dicho estado de salud **limite su capacidad de trabajo**.

No obstante, a juicio de esta Procuraduría, cuando se dejó sin efecto mediante el **Resuelto de Personal No. 733 de 30 de septiembre de 2019**, el nombramiento de **Ignacio Santos** como funcionario del **Ministerio de Obras Públicas**, **no estaba acreditado en su expediente de personal la condición que padece, ni tampoco reunía las condiciones para ser considerado como una persona con discapacidad**, ya que podemos advertir que en el presente negocio jurídico **el actor aportó junto con la demanda**, copias autenticadas de dos (2) certificaciones médicas, a saber: a) la expedida el **18 de octubre de 2019**, por los Doctores Germán Tejera G., ortopeda y traumatólogo, y Bolívar Saldaña CH., Director Médico del Hospital Doctor Rafael Estévez; y, b) la emitida el **21 de octubre de 2019**, por el Doctor Javier Pinilla, médico general de la Policlínica Doctor Manuel de J. Rojas de la Caja de Seguro Social, que **constituyen informes clínicos sobre el diagnóstico del padecimiento** que presenta el accionante; sin embargo, estos **documentos médicos resultan posterior a la emisión del acto objeto de reparo y además no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por**

**enfermedades crónicas, y tampoco determinan que ese padecimiento le produce como hemos dicho, una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).**

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **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, involutiva y/o degenerativa, 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.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en el Fallo de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018), que en lo medular señala lo siguiente:

“... ”

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales

padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

En ese orden de ideas, dicho apoderado judicial también sostiene que al ser destituido su mandante, la entidad no tomó en cuenta que él gozaba de estabilidad en el cargo debido a la condición médica derivada de su padecimiento; no obstante, el **Ministerio de Obras Públicas**, al rendir su informe de conducta, señala que no tenía conocimiento del padecimiento que sufre **Ignacio Santos**, ya que el demandante no había acreditado tal condición en el expediente de personal, ni tampoco como medio probatorio junto con su recurso de reconsideración; de ahí que, su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento los artículos 300 de la Constitución Política y 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, citados en los párrafos anteriores; máxime cuando su condición era la de un **funcionario de libre nombramiento y remoción**, lo que nos permite concluir que dichos cargos de infracción carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

## **II. Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.**

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos y demás prestaciones laborales, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ignacio Santos**, sería necesario que 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

**“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.**

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

### III. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 119 de 9 de marzo de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor del actor los documentos visibles de fojas 8 a 9, 10 a 11, 14, 15 y 17 (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de Obras Públicas**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Ignacio Santos**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de treinta (30) de diciembre de dos mil once (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...’  
(Lo subrayado 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)...”

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **el actor cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Ignacio Santos**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal No.733 de 30 de septiembre de 2019**, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**

Expediente 143-20