

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 114

Panamá, 5 de febrero de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La Magíster Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio, y 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo 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 al actor en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Del análisis de las constancias que reposan en autos, observamos que la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, bajo examen, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante la cual se removió a **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, del cargo que ocupaba en la entidad demandada como Coordinador de Planes y Programas (Cfr. fojas 15 - 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución OAL-096-ADM-19 PANAMA de 4 de septiembre de 2019, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 2 de octubre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de diciembre de 2019, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, para que se declare nulo por el ilegal el acto administrativo impugnado y como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 2 - 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada del recurrente manifiesta, de manera medular, que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, no realizó un procedimiento de destitución ni solicitó la aprobación del Consejo Técnico de Agricultura (CTNA), lo que según afirma es una violación del artículo 10 de la Ley 22 de 1961 y del artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (Cfr. fojas 6 - 7 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la apoderada judicial de **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, manifiesta que su poderdante advierte una discapacidad certificada por Senadis y que padece de Hipertensión arterial crónica, por lo que su despido es injustificado (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

I. Descargos en defensa del acto administrativo emitido por la institución demandada.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo impugnado, reiterando los argumentos planteados en la Vista de contestación 493 de 14 de julio de

2020, mediante la cual indicamos que no le asiste la razón a Jorge Edgardo Cerrud Santos, veamos:

Según consta en autos, la remoción del demandante se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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; condición en la que se ubicaba el recurrente en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, el servidor público fue destituido del cargo que ocupaba con sustento, entre otras normas, en el artículo 300 de la Constitución y el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Esta norma es del siguiente tenor:

“Artículo 300. Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio” (Énfasis suplido).

“Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

“...

Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora, que es aquella

que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...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.**

Por ende, la Sala ha dicho que 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." (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial del accionante señala que **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, padece de hipertensión arterial crónica, por lo que, afirma que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 4 de 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 fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; así, veamos el contenido del artículo 1:

"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 el documento aportado por el demandante, consistente en una certificación firmada por el Doctor Roberto Mitre A, de Medicina Interna de Consultorios América (foja 27 del expediente judicial), **no permite acreditar que: a) que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, que dicho estado de

salud limite su capacidad de trabajo; y b) que, a su vez, éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

En este escenario, consideramos relevante aclarar 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 el ex servidor, 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.

Ahora bien, respecto al fuero laboral que alega el recurrente en calidad de persona con discapacidad, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que los documentos presentados por el demandante carecen de validez

probatoria, puesto que han sido aportados al proceso sin cumplir con las formalidades mínimas para su apreciación jurídica.

Debemos tener presente, que en materia administrativa rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, y como quiera que las pruebas que aporta la apoderada judicial del recurrente con el libelo de demanda para demostrar la discapacidad que alega padecer fueron presentadas en copia simple, las mismas carecen de valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, referente a los requisitos de la documentación que se proporciona al proceso, razón por la cual concluye este Despacho que la pretensión de la accionante debe ser desestimada (Cfr. fojas 21 - 24 del expediente judicial).

II. Actividad Probatoria.

En el Auto de Pruebas 301 de 21 de febrero de 2018, quedó acreditado que el demandante **se limitó a ratificarse de las pruebas documentales aportadas y aducidas en la demanda**, las que se refieren, entre otras, al acto impugnado, a saber, el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019 y a sus actos confirmatorios (Cfr. fojas 90-91 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, podemos señalar que la desvinculación del hoy demandante se fundamentó en derecho, y se le dieron todas las oportunidades procesales y de impugnación, de las cuales en efecto hizo uso; no obstante, ninguno de los planteamientos manifestados por el actor corrobora que la institución nominadora, haya incurrido en un elemento que configure la nulidad del acto acusado.

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de la proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3º Edición. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por el actor y admitidos por el Tribunal, **contrarios a respaldar y**

corroborar los argumentos propuestos, sólo se limitan a cumplir con los requisitos para la admisión de la demanda bajo análisis.

En ese orden de ideas, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió la carga procesal, tal como establece 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 la Sala Tercera en el 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...’ (El 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 deben 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)...” (Lo resaltado es nuestro).

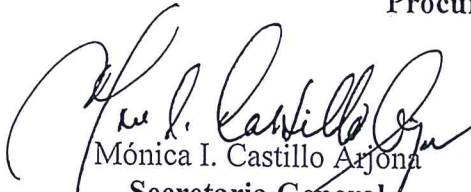
De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin

embargo, el demandante reiteramos sólo se ratificó de las pruebas aportadas y aducidas con la demanda, lo que evidencia la inexistencia de elementos probatorios; pues ninguno de los documentos aportados en la demanda por el recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas vertidas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por éste.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019**, emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario,

Del Señor Magistrado **Presidente**.


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1069-19