

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1271

Panamá, 16 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegatos de conclusión.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Ariel Francisco Concepción Pérez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM N°0554 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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, **Ariel Francisco Concepción Pérez**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Ambiente**, al emitir la Resolución DM N°0554 de 26 de noviembre de 2019.

I. Nuestras alegaciones.

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Ariel Francisco Concepción Pérez**, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, al prenombrado previo a la destitución, no se le formularon cargos por escrito; tampoco se le realizó una investigación sumaria; ni se le permitió defenderse, presentar sus descargos, medios probatorios, ni hacerse acompañar de un asesor con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa.

Añade, que no se presentó el informe al que se refiere el artículo 162 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, con la expresión de las recomendaciones que el superior jerárquico y la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Ambiente** consideraban pertinentes con relación a su mandante y que, únicamente se le notificó del acto que lo destituyó, ejecutando tal medida sin especificar una causal de hecho y de derecho que la justificara; además, agregó que para perseguir las supuestas faltas que se le imputan al actor, estas tienen un término de prescripción.

En adición a lo anterior, indica que el acto que lo destituyó, no expresa los motivos por los cuales se adoptó esa decisión administrativa, lo que a su parecer viola el principio de estricta legalidad (Cfr. fojas 10 y 18 del expediente judicial).

Igualmente aduce, el demandante que es un profesional de las Ciencias Agrícolas y, como tal, sólo podía ser destituido por razones de incompetencia física, moral o técnica; por lo que considera que basado en esta, no podía ser removido de su cargo sin que se comprobase una causal que ameritara su destitución, de ahí que considera que se le debía haber aplicado una sanción de las establecidas en la ley o en el reglamento interno de la institución, y no la facultad discrecional de la autoridad nominadora, utilizada como fundamento para su separación, y que el hecho de catalogarlo como un funcionario de libre nombramiento y remoción no le es aplicable por ser un técnico de las ciencias agropecuarias (Cfr. fojas 10 a 19 del expediente judicial).

Finalmente, el abogado del recurrente manifiesta que su mandante se encontraba amparado por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, puesto que sufre de espondiloartrosis lumbar y la hernia de disco lumbar L5S1, padecimientos que sobre los cuales existen dictámenes médicos; 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 19 y 21 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 503 de 15 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 expedida la Resolución DM N°0554 de 26 de noviembre de 2019, a través de la cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **Ariel Francisco Concepción Pérez** del cargo que ocupaba como Agrónomo I (2), **éste no gozaba de estabilidad laboral porque no era un servidor de carrera administrativa**, siendo esta la condición que le otorga el fuero, 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 funcionario público **Ariel Francisco Concepción Pérez** 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 de la Resolución DM N°0554 de 26 de noviembre de 2019 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.

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 esos padecimientos que dice sufrir le produzcan una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

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).

Otro de los argumentos que manifiesta el actor en su escrito de demanda, gira en torno al hecho que es un profesional de las Ciencias Agrícolas y, como tal, sólo podía ser destituido por razones de incompetencia física, moral o técnica; por lo que considera que

basado en esta no podía ser removido de su cargo sin que se comprobase una causal que ameritara su destitución.

Sin embargo, en el caso bajo análisis es relevante destacar que el recurrente no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley o el reglamento de la entidad, lo que hubiera dado lugar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido; por el contrario, **Ariel Francisco Concepción Pérez** fue separado definitivamente del cargo como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, de ahí que, su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento **el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, “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”;** así como **el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción;** 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.

II. Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el recurrente 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 **Ariel Francisco Concepción Pérez**, en el supuesto que estuviera amparada bajo la Ley No.151 de 24 de abril de 2020, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

Este mismo criterio fue compartido por la Sala Tercera, al emitir su pronunciamiento en la Sentencia de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018), que citamos en los párrafos anteriores.

En ese mismo orden de ideas, a través de la Sentencia de trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), la Sala Tercera señaló en cuanto a demostrar que la enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, merezca dicha protección o fuero laboral, lo que a seguidas se cita:

“Por último, en cuanto a la alegada violación a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de 28 de diciembre de 2005, sobre enfermedades involutivas y/o degenerativas, circunstancia que fue invocada ante esta autoridad jurisdiccional, **es puntual indicar que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyan el supuesto de hecho de las normas que le son favorables, y en el caso bajo estudio, el demandante no ha demostrado a suficiencia que sus padecimientos, son enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que merezcan dicha protección o fuero laboral.**” (Lo destacado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, estimamos pertinente indicar que, en el evento en que la Sala Tercera considere que la pretensión del actor sí podía sustentarse en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2019, este Despacho reitera que el accionante no aportó junto con su demanda elementos de convicción o documentos médicos **idóneos** para respaldar su posición.

III. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 134 de 11 de marzo de dos mil veintiuno (2021), confirmado por la Resolución de treinta (30) julio de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor del actor los documentos visibles de fojas 23 a 24, 25 a 28, 29 a 30, 31, 51 y 52 (Cfr. fojas 59-60 y 72-78 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 Ambiente**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Ariel Francisco Concepción Pérez**; por lo tanto, somos de la convicción

que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo 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 a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

‘Artículo 784: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).


Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe al accionante**, pues es a él a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente 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 DM N°0554 de 26 de noviembre de 2019**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, 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
Secretaria General

Expediente 195-2020