

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1320

Panamá, 3 de agosto de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Alegatos de  
Conclusión.

Expediente: 265182022.

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en nombre y representación de **Francisco Javier Crespo Moreno**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Personal No.802 de 21 de mayo de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Educación**, su acto confirmatorio, y 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, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Tal y como lo indicamos en su momento, según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal 802 de 21 de mayo de 2021**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Educación**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Francisco Javier Crespo Moreno**, del cargo de Secretario I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la **Resolución No. 321 de 8 de septiembre de 2021**, que confirmó el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que le fue notificado

al recurrente el 20 de enero de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 18 de marzo de 2022, el accionante acudió a la Sala Tercera para interponer el proceso que ocupa nuestro interés, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se le reconozcan todas las prestaciones, beneficios y condiciones laborales que mantenía al momento de su desvinculación (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Por otra parte, respecto al fuero laboral consagrado en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, invocado por el recurrente en su libelo, el cual le asiste al trabajador que padezca algún tipo de enfermedad crónica, involuntaria y/o degenerativa, bien señalamos que en el presente negocio jurídico **no constaba documento o certificación médica alguna que permitiera acreditar que la hipertensión arterial y discapacidad visual que padece el actor, Francisco Javier Crespo Moreno, le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

En otro orden de ideas, este Despacho indicó respecto al fuero laboral que alega el actor lo amparaba en calidad de personas discapacitadas, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que los documentos presentados por el demandante, a través de los cuales buscaba comprobar la discapacidad, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, pues los mismos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**.

En ese contexto, es importante reiterar que en aquel momento procesal, aclaramos que del artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, se desprende que se encuentran exceptuados de dicho fuero los "*funcionarios nombrados en cargos de confianza*", tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que el ahora accionante, **Francisco Javier Crespo Moreno**, fue removido del cargo de **Secretario I**,

mismo que **por la naturaleza de sus atribuciones y asignaciones, equivale a un puesto de confianza.**

Para lograr una mejor aproximación al tema que nos ocupa, procederemos a citar el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

**“Artículo 54.** Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

**Artículo 45-A. La persona con discapacidad**, padre, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

**En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

Por último, indicamos que el reclamo que hace **Francisco Javier Crespo Moreno** en torno al pago de los salarios caídos, no resulta viable; ya que sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley, lo que no ocurre en la situación en estudio.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 736 de veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **se admitieron** algunas de las pruebas **aducidas** por las partes; sin embargo, esta Procuraduría y el apoderado judicial del accionante interpusieron un recurso de apelación que conllevó a que el Tribunal de alzada modificara la decisión del Magistrado Sustanciador a través de la Resolución de veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintitrés (2023) (Cfr. fojas 93-97 y 116-123 del expediente judicial).

Al respecto, el Tribunal no admitió algunas de las pruebas propuestas por el recurrente y objetadas por esta Procuraduría, tales como las pruebas de informe identificadas en los numerales 2, 3 y 4), por no cumplir con lo dispuesto en los artículos 783 del Código Judicial (Cfr. fojas 76-79 del expediente judicial).

Sin embargo, admitió diversas pruebas documentales **aducidas** por el recurrente, consistentes en las copias autenticadas del acto acusado y su confirmatorio; original de certificación de fecha 17 de marzo de 2022, original de Certificación Nota No.0061-CSELP/DM de fecha 25 de abril de 2022, del Centro de Salud Edelmira Luna de Parita; Original de Certificación de fecha de 30 de mayo de 2022, del departamento de Oftalmología del Hospital Regional Dr. Cecilio Castellero; entre otros (Cfr. fojas 1,16-17,18-20,21-23,24 a 47,80,81 y 82 del expediente judicial).

De igual manera, se admitieron los testimonios del Nereida de Quintero, Ernesto Mitchell y el Doctor Regulo Zarraonandia propuestos por el accionante (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

## 1. **Pruebas Testimoniales.**

1.1. Con respecto al testimonio del **Nereida del Carmen Batista Jiménez**, consideramos relevante traer a colación parte de la declaración rendida en la diligencia, cito:

“...  
 ...

**CONTESTO:** lo conozco desde el 2014 que llegue a la institución, hasta el 2018 que me destituyeron, en la Dirección Regional del Ministerio de Educación, de la provincia de Herrera. **Él trabaja en Recursos Humanos y yo en Asesoría Legal como Secretaria, lo conocí allí donde laboramos juntos.**

**PREGUNTADA:** Diga la testigo, si lo sabe, si durante el tiempo en que usted convivió laboralmente con el señor Francisco Crespo Moreno, la dificultad de salud que usted señala le impedía la realización de sus actividades personales o laborales?

...  
 ...

**CONTESTO:** No, no le impedía, él siempre hizo su trabajo, teniendo sus dificultades, pero hizo siempre su trabajo (sic).”(La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 140-142 del expediente judicial).

Del testimonio reproducido en líneas anteriores, podemos determinar que **la hipertensión arterial** que padece el actor, **Nereida del Carmen Batista Jiménez**, **no le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud no lo merma ni limita su capacidad de trabajo**; presupuesto que resulta imprescindible para el reconocimiento del fuero laboral consagrado en la Ley 59 de 31 de diciembre de 2005, de ahí que no le asista el mismo; cuerpo normativo que en su artículo 1 puntualiza:

**“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).

En esta línea de pensamiento, no podemos perder de vista que la existencia del presupuesto de discapacidad laboral dispuesto en la Ley 59 de 31 de diciembre de 2005, como requisito para el reconocimiento del fuero por enfermedad crónica, degenerativa o involutiva, ya ha sido planteado por la Sala Tercera en sus pronunciamientos, entre éstos, la Sentencia de 18 de mayo de 2018, que en lo pertinente indica:

“...  
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...” (La negrita es nuestra).

Así las cosas, podemos colegir que la finalidad de la excerpta legal en mención es garantizar la igualdad de condiciones laborales para las personas que producto de una enfermedad, se vean mermados en su desenvolvimiento y desarrollo cotidiano, de ahí la importancia que **se configure el presupuesto de discapacidad laboral dispuesto en la norma**, de lo contrario, se desnaturaliza la intención y objeto de la creación de la protección laboral en referencia, lo que conllevaría a un acceso desmesurado de dicho fuero.

1.2. Con respecto al testimonio de la señora **Nereida del Carmen Batista Jiménez**, tal como lo manifestó la declarante en la diligencia: **“CONTESTO: lo conozco desde el 2014 que llegué a la Institución, hasta el 2018 que me destituyeron”**; por consiguiente, somos del criterio que tal condición la categoriza como **testigo sospechoso por estar comprendida en el numeral 8 y 10 del artículo 909 del Código Judicial**; situación que a su vez, conlleva a que **se vea afectada la credibilidad e imparcialidad de su deposición, producto del vínculo existente entre la testigo y la parte proponente de la prueba** (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja141 del expediente judicial).

Nuestra posición encuentra sustento en la copiosa jurisprudencia emanada de la Sala Tercera, de las que nos permitimos citar la Sentencia de 21 de junio de 2000, en la cual se analizó una situación similar a la que nos ocupa, en cuya parte medular se manifestó lo siguiente:

“ ...

La sana crítica aplicada a estas deposiciones aportadas por la parte demandante **no persuaden a la Sala sobre el alegado vicio de ilegalidad** que argumenta el actor respecto de los artículos 147 del Código de Trabajo y 62, acápite b, del Decreto Ley 14 de 1954, **habida cuenta que esos testimonios provienen de personas que tienen la condición de trabajadores de la empresa, por tanto, este Despacho considera que están afectos a la influencia de la subordinación jurídica y dependencia económica**, motivo por el cual debe aplicarse lo que en relación al testigo sospechoso prevé el Código Judicial, en su artículo 896, numeral 3...” (El destacado es nuestro).

Lo anterior, cobra relevancia en el presente negocio jurídico, ya que si bien la norma no prevé regulación alguna que prohíba la práctica de los testigos sospechosos, lo cierto es que **dichas deposiciones deberán ser valoradas o apreciadas tomando como fundamento el principio de la sana crítica, en aras de garantizar la objetividad de tales testigos**, tal como lo consagran los artículos 917 y 952 del Código Judicial, los cuales señalan expresamente que: *“el juez apreciará, según las reglas de la sana crítica, las circunstancias y motivos que corroboren o disminuyan la fuerza de las declaraciones”*; y que: *“...el juez decidirá en el fallo las tachas y apreciará los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, según las inhabilidades previstas en el artículo 909.”*; de ahí que consideramos que la misma no puede ser tomada en cuenta dentro de una óptica objetiva e imparcial (Lo resaltado es nuestro).

En adición a lo anteriormente explicado, respecto al fuero de discapacidad dispuesto en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 invocado por el recurrente, en razón de la discapacidad, **reiteramos que los medios probatorios ensayados y aportados no son los idóneos que establece dicha ley para acreditar esa condición en una persona.**

Por consiguiente, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del accionante **no logró cumplir la carga procesal que 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...** 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)... " (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto Personal 802 de 21 de mayo de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación,** así como su acto confirmatorio, y se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**