

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 167

Panamá, 19 de enero de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.  
Expediente 628652020

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal, actuando en nombre y representación de **Mitchelle López**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.316 de 5 de septiembre de 2019, emitido por la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

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, 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 la actora, **Mitchelle López**, referente a lo actuado por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, al emitir el Decreto de Personal No.316 de 5 de septiembre de 2019, que en su opinión es contrario a Derecho.

La acción propuesta por el abogado de **Mitchelle López**, se basa en que, a su juicio, la entidad demandada antes de dejar sin efecto su nombramiento, estaba en la obligación de instaurarle una investigación disciplinaria; a darle la oportunidad de defenderse y de presentar las pruebas que a bien tuviera. Añade, que su representada era una funcionaria permanente, ya que había laborado en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos por más de nueve (9) años, por lo tanto, gozaba de estabilidad en el cargo que ejercía en esa institución (Cfr. fojas 11-12 y 18 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado de la accionante, que el acto objeto de controversia, se dictó vulnerando el debido proceso y el principio de estricta legalidad en perjuicio de

**Mitchelle López.** Agrega, que su representada se encontraba amparada bajo la Ley 59 de 2005, puesto que sufre de Fibromialgia que es un padecimiento crónico del cual la entidad tenía conocimiento, de allí que, en su opinión, no se le podía desvincular (Cfr. fojas 15 y 19-21 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1394 de 4 de diciembre de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente; ya que **debemos advertir** que de acuerdo al contenido del Resuelto de Personal No.316 de 5 de septiembre de 2019, objeto de controversia; de la Resolución No.032-2019 de 30 de diciembre de 2019, confirmatoria del acto original; y del Informe de Conducta suscrito por el Administrador General de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos **no consta en el expediente de personal de Michelle López, que la misma estuviese certificada como servidora pública de Carrera Administrativa**, motivo por el cual el cargo que ocupaba en dicha entidad era de libre nombramiento y remoción, condición que nos permite establecer que no estaba protegida por una ley especial que le diera estabilidad (Cfr. fojas 23-24, 35 y 41 del expediente judicial).

En ese sentido, **Mitchelle López, no aportó** elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos pertenecía al régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que, **repetimos**, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que el regente de la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto que ocupaba en esa institución fundamentando tal decisión en la potestad discrecional.

Respecto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, la Sala Tercera en la Sentencia de 17 de julio de 2019, explicó lo que a seguidillas se transcribe:

“  
...  
Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera, o por una ley especial, la Administración puede...revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad...”

De igual forma, **se observa que la autoridad al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de**

oportunidad y conveniencia al desprenderse en la parte motiva de la resolución que se demanda, las razones de conveniencia para adoptar la medida de destitución, la cual se fundamenta en la facultad discrecional que la ley otorga al Presidente de la República por conducto del Ministerio..., para remover al personal cuyos cargos están a su disposición al no ostentar el derecho a la estabilidad laboral, considerándolos de libre nombramiento y remoción...

...  
 Por las consideraciones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos de violación..., relativos a la correcta aplicación del procedimiento disciplinario, ya que reiteramos no era necesario el procedimiento disciplinario invocado, por lo que, la decisión contenida en el Decreto de Personal No. 30 de 31 de mayo de 2018, dictado por la autoridad nominadora, se da en base a la facultad discrecional que la ley le otorga a la autoridad nominadora, para remover a los funcionarios bajo su dependencia, razón por la cual, no se configura nulidad alguna en la emisión del acto.

...  
 En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema...DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 30 de 31 de mayo de 2018..."  
 (La negrita es de este Despacho).

En este escenario, vale la pena destacar que para remover a **Mitchelle López**, del cargo que ejercía en la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle del resuelto de personal acusado de ilegal, y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole, la presentación del respectivo medio de impugnación (Cfr. fojas 26-28 y 31-33 del expediente judicial).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso en estudio, **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en el resuelto de personal 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 remoción de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

En ese orden de ideas, vemos que el artículo 28 (numeral 14) del Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 "Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones", establece que una de las funciones del Administrador o Administradora General, es la siguiente:

**“Artículo 28. Son funciones del Administrador o Administradora General:**

...  
**14. Trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal de conformidad con el Reglamento Interno de Personal.”**  
 (Énfasis suplido).

En relación al planteamiento que hace **Mitchelle López**, en el sentido que era una funcionaria permanente dentro de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, para este Despacho resulta necesario destacar la clara diferencia que existe entre las expresiones “permanencia y estabilidad”, sobre la cual ya se pronunció la Sala Tercera en el Auto de 19 de noviembre de 2004, en el cual, utilizando los términos que a continuación se citan, hace una distinción en cuanto a estos dos (2) conceptos:

“...  
 Debe aclararse el hecho de que la **condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad... Es decir, que un funcionario nombrado con carácter ‘permanente’ es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora...**

**Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley...”** (Lo destacado es nuestro).

De acuerdo con lo expuesto en esta Sentencia, resulta válido concluir que aunque **Mitchelle López**, estuvo nombrada, con carácter permanente, y tomando en cuenta que se pudiera entender que gozaba de estabilidad por haber laborado en la entidad demandada por más de nueve (9) años, haciéndolo de manera continua e ininterrumpida; lo cierto es, que **la actora carecía de estabilidad en el cargo del cual se le dejó sin efecto; puesto que tal como lo ha señalado el Tribunal, ella tenía que haber accedido al mismo a través del mecanismo de concurso de méritos o en otra forma prevista por la ley que regula esa Carrera Administrativa, circunstancia que de manera alguna se encuentra acreditada en autos.**

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

**“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 adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. 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 de esta Procuraduría).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, así como de los Fallos transcritos, se aprecia que si bien **Mitchelle López**, tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionaria de carrera al momento de su desvinculación, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por la actora quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Por otra parte, **Mitchelle López**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró 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 produzcan una discapacidad laboral; no obstante, esta Procuraduría advierte que la accionante no aportó junto con la demanda documento idóneo que certifique que, en efecto, padece de Fibromialgia como alega su apoderado.

En abono de lo expuesto, **tampoco consta, porque no fue adjuntado por Michelle López con la acción que se analiza, certificación alguna que confirme que la referida dolencia le cause una discapacidad laboral, como explicamos en el párrafo que precede.**

De lo anotado, se hace necesario destacar que **Michelle López, no logró probar que la supuesta Fibromialgia que afirma padecer, le imposibilita laborar, es decir, que limita su capacidad de trabajo, por lo tanto, la accionante no puede reclamar el fuero que otorga la referida excerpta legal.**

En el marco de lo antes indicado, 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, tales padecimientos requieren de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que la actora se encuentre mermada en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control de las mismas, 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.

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 la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido 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).

Dentro de este contexto, **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la desvinculación de Mitchell López, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de Fibromialgia, como asevera su abogado.**

En cuanto a la alegada enfermedad que **Mitchell López** dice padecer, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“ ...  
...**debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa.**

**Es conveniente destacar los aspectos y las diferencias de incapacidad y discapacidad, siendo ésta última la salvaguardada (sic) en la Ley 59 de 2005, la discapacidad laboral es ‘la incapacidad de procurarse o realizar un trabajo de acuerdo a su sexo, edad, formación y capacitación, que le permite obtener una remuneración equivalente a la que le correspondería a un trabajador no discapacitado en situación análoga’. También se define la discapacidad laboral como: ‘la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar tareas de una profesión u oficio, o la imposibilidad para permanecer ocupando en cualquier empleo remunerado, debido a las propias limitaciones funcionales que causa la enfermedad’ (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe, 1970).**

“ ...  
**La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento, resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, que no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.**

**Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y**

remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.

...  
 La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, debe ser comprobada y en este caso no ha sucedido así. Entonces, con esta diligencia se demuestra que la incapacidad no es lo mismo que discapacidad y para que una persona se encuentre amparada en la Ley 59 de 2005, debe acreditarse la discapacidad (La negrita es nuestra).

#### Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No.338 de 17 de junio de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora: los documentos visibles de fojas 23, 24, 25 a 28, entre otros (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

En esa misma línea de pensamiento, el **Tribunal inadmitió, la prueba de informe solicitada por la parte actora**, "en lo que respecta a requerir a la entidad demandada que certifique su fecha de ingreso, sus años de servicio y los distintos cargos ejercidos hasta su destitución; puesto que resulta redundante gestionar nuevamente la incorporación de tal información, cuando la misma resulta inherente a los datos que integran el expediente administrativo de personal, cuya copia autenticada ya consta como prueba documental admitida..." (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

Así mismo, la Sala Tercera **no admitió** "las pruebas de informe y ratificación solicitadas por la parte actora, dirigidas al Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, requiriéndole que rinda informe sobre su situación de salud y para que ratifique lo planteado en las certificaciones que adjuntó en su escrito de pruebas; puesto que devienen en inconducentes e ineficaces, al pretender incorporar información alejada del objeto litigioso del presente proceso; y recaer sobre documentación emitida por personal de salud del Estado, en ejercicio de sus funciones, la cual tiene carácter de documentos públicos, por lo que se presumen auténticos atendiendo lo consagrado en los artículos 834, 835 y 836 del Código Judicial..." (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

En ese escenario, vale la pena destacar que este Despacho apeló el Auto en referencia, en el sentido que no se admitiera el documento visible en la foja 63 pues, **al tratarse de un**

**documento privado, Michelle López** debió solicitar el reconocimiento de contenido y firma del mismo, a fin que pudiera constituirse como prueba dentro del presente proceso, incumpliendo de esta manera el contenido de los artículos 857 y 863 del Código Judicial, por lo que el Tribunal, por medio de la Resolución de veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) acogió nuestra solicitud (Cfr. fojas 63 y 84-89 del expediente judicial).

Todo lo explicado, nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1394 de 4 de diciembre de 2020, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, correspondiente a la desvinculación de **Michelle López**, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos**, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Michelle López**, 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 en la Resolución de **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo 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:**

...

**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).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora 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 **Mitchelle López**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal No.316 de 5 de septiembre de 2019**, dictado por la **Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Liliá Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 628652020