

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 319

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de marzo de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, quien actúa en representación de **Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, emitida por la **Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí**, los actos confirmatorios y que 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 en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a **la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente, Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, expedida por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí; acto administrativo mediante el cual se le comunicó la decisión de prescindir de sus servicios a partir del 1 de enero de 2016 (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

La acción propuesta por el abogado de **Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, se fundamenta en que, a su juicio, la entidad demandada al dictar el acto objeto de controversia, no tomó en consideración que su representada padecía de Asma Bronquial, Hipertrofia de Cornetes y Rinitis Alérgica, las cuales le producen una discapacidad o

incapacidad laboral y, por lo tanto, no podía ser desvinculada de la Administración Pública (Cfr. fojas 9-10 y 12-13 del expediente judicial).

En adición, expresa que su mandante ingresó automáticamente al Régimen de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí de allí, que estima que tenía estabilidad laboral en la institución demandada (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene el abogado de **Quintero González de Reyes** que esta tenía más de dos (2) años de prestar las funciones inherentes a su cargo en la Universidad Autónoma de Chiriquí, lo que contrasta con la naturaleza transitoria o de eventualidad que pretende alegar contra el acto administrativo impugnado (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Contrario a lo planteado por **Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, esta **Procuraduría reitera el contenido de la Vista 1249 de 16 de noviembre de 2016**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, señalando que no le asiste la razón; puesto que **en el presente negocio jurídico no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que: a) el Asma Bronquial, la Hipertrofia de Cornetes y la Rinitis Alérgica que alega padecer la recurrente le producen 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 ese sentido, **repetimos que de acuerdo al informe de conducta** suscrito por el apoderado especial de la Universidad Autónoma de Chiriquí, únicamente con el objeto de aportar ese escrito, **se incorporaron dos (2) documentos fundamentales que respaldan lo explicado en el párrafo que antecede. Uno de ellos, fue emitido por la Encargada de la Sección de Salud y Seguridad Ocupacional de la Dirección General de Recursos Humanos de la institución, por medio del cual, se hizo constar que no existe registro de la entrega de los siguientes formularios: 1) Informe de enfermedad profesional de la Caja de Seguro Social; 2) Servicio de Atención de Medicina del Trabajo de la Caja de**

Seguro Social; y 3) Historia Clínica o Certificación Médica de un especialista idóneo (Cfr. foja 223 del expediente judicial).

El otro documento, **insistimos, consiste en la Nota DGRH-SAV-2-07-012-2016 de 20 de julio de 2016, que fue suscrita por un oficial de la Sección de Asistencia de la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, en la que se certificó que en los archivos de esa sección, no reposa ningún documento que indique que Libieth Yariela Quintero González de Reyes, padezca de alguna enfermedad crónica**; ya que lo único que se observan son constancias de incapacidad de medicina general expedidas por la Caja de Seguro Social, y la Clínica y Laboratorio Gabriel, lo que nos permite colegir que la ex servidora pública mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada reconocerle el fuero laboral solicitado (Cfr. foja 224 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, **estimamos pertinente señalar** que el artículo 141 (numeral 17) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adicionado por el artículo 15 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que se refiere a la prohibición de despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la citada Ley 43 de 2009, demuestren que se encuentran padeciendo **enfermedades terminales no es aplicable a este caso, debido a que la misma se refiere a enfermedades terminales y a lo largo de toda la demanda, el apoderado de Libieth Yariela Quintero González de Reyes, ha sido enfático en que la accionante supuestamente padece de tres (3) enfermedades crónicas.**

En esa línea de pensamiento, **resulta importante destacar que según lo ha señalado la Organización Mundial de la Salud, las enfermedades crónicas, son aquellas afecciones de larga duración y por lo general, de progresión lenta. No hay un consenso acerca del plazo a partir del cual una enfermedad pasa a considerarse crónica, pero por término medio, toda enfermedad que tenga una duración mayor a seis (6) meses puede considerarse como crónica. Mientras que en el caso de las enfermedades terminales, ya que las mismas están avanzadas en fase evolutiva e irreversible con síntomas múltiples,**

impacto emocional, pérdida de autonomía, con muy escasa o nula capacidad de respuesta al tratamiento específico y con un pronóstico de vida limitado a semanas o meses, en un contexto de fragilidad progresiva (<http://tanatologiafchjw.blogspot.es/1453879227/enfermedades-cronicas-y-terminales>).

Otro aspecto relevante en el proceso que ocupa nuestra atención, es que el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, tampoco es aplicable a este caso, debido a que la Universidad Autónoma de Chiriquí se rige por una normativa especial, en la que se contempla el tema de la estabilidad laboral para el servidor público universitario, que lo es la Ley 62 de 20 de agosto de 2008.

Visto lo explicado en el párrafo anterior, acotamos que mal puede argumentar Libieth Yariela Quintero González de Reyes que se encuentra amparada por el régimen de estabilidad que otorga la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, a los servidores públicos; toda vez que la estabilidad de funcionarios universitarios está regulada de manera especial, de ahí que la ley especial prevalezca sobre la ley general, tal cual lo señaló la Sala Tercera en su Sentencia de 2 de septiembre de 2016, de la siguiente manera:

“... ”

Corresponde a la Sala examinar la legalidad de la Resolución 1730 del 27 de octubre de 2015, emitida por la Procuraduría General de la Nación por medio del cual se resolvió remover del cargo que ocupaba la demandante teniendo en cuenta la normativa aplicable al caso, en este sentido debemos aclarar que a pesar de que la misma alega que ostenta un fuero especial por disposición de la Ley 127 de 2013, que otorga estabilidad laboral para los servidores públicos que cuenten con más de dos (2) años de servicios como parte de la entidad demandada; no obstante, **los funcionarios que pertenecen al Ministerio Público se rigen por la Ley 1 de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, ley especial que regula la forma en que sus servidores adquieren el derecho a la estabilidad; razón por la que no resulta aplicable al caso bajo análisis las normas contenidas en la Ley 38 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013, y por ende, tampoco prosperan los cargos de violación endilgados en contra de los artículos 1 y 6 de la citada Ley 39 de 2013”** (Lo destacado es nuestro).

En cuanto al hecho que **Libieth Yariela Quintero González de Reyes** señala que ingresó automáticamente al Régimen de Carrera Administrativa, esta Procuraduría cree oportuno reiterar nuestra posición en el sentido que si bien el artículo 396 del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015 de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí reconoce un derecho de estabilidad, no se puede perder de vista que el parágrafo de esa disposición establece que la entidad demandada elaborará las normas para adecuar, según las necesidades administrativas de planificación, dirección y control de los recursos humanos, lo concerniente a la permanencia de los servidores públicos cuya responsabilidad compete a la Dirección de Recursos Humanos, los cuales deben ser aprobados por la Comisión de Control y Seguimiento, por lo que en concordancia con el numeral 6 del artículo 25 de la Ley 62 de 2008, relativo a la importancia de certificar el cumplimiento de los requisitos para la obtención del status de servidor público de Carrera Administrativa Universitaria, le corresponderá a la institución seguir estos dos (2) procesos para la acreditación del personal adscrito a dicho régimen, lo cual no se ha dado en el negocio que se analiza (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

Respecto al reclamo que hace **Libieth Yariela Quintero González de Reyes** en torno al pago de los salarios caídos **vale la pena recordar** que el mismo no resulta viable; puesto que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de ella, sería necesario que el mismo 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 el Tribunal al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

Por último y frente a lo expuesto por **Libieth Yariela Quintero González de Reyes** relativo a que tenía más de dos (2) años de prestar las funciones inherentes a su cargo en la Universidad Autónoma de Chiriquí, debemos precisar que según se desprende del informe de conducta aludido en los párrafos que anteceden, las contrataciones que la demandante mantuvo con la entidad siempre fueron de carácter eventual y con fecha de finalización, por lo que para poder gozar de estabilidad laboral, la actora debió haber sido acreditada a la Ley de Carrera Administrativa; sin embargo, esto nunca ocurrió. Además, la recurrente no presentó prueba alguna que demuestre dicha acreditación.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 43 de 30 de enero de 2017, por medio del cual **admitió** a favor de la demandante: las aportadas por **Libieth Yariela Quintero González de Reyes** visibles a fojas 20, 23-27, 34-36 y de la 53-55 del expediente judicial; las de informe consistentes en solicitar a la Universidad Autónoma de Chiriquí, a la Caja de Seguro Social, específicamente a la Policlínica Gustavo A. Ross y a la Secretaría Nacional de Discapacidad información relacionada al caso en estudio (Cfr. fojas 253-254 del expediente judicial).

El Tribunal **admitió la copia autenticada del expediente administrativo que fue remitido por la entidad demandada junto con el informe de conducta** (Cfr. foja 254 del expediente judicial).

Por otra parte, la Sala Tercera **no admitió** *“como pruebas, los documentos aportados por la parte actora que reposan a fojas 21 y 22, 28 a 33, 37 a 43, y desde la foja 93 a la 128 del presente dossier judicial, por incumplir con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial”* (Cfr. foja 255 del expediente judicial).

Por medio de la Nota 394-17-D.G.-DNC de 20 de febrero de 2017, la Directora Nacional de Certificaciones de la Secretaría Nacional de Discapacidad le informó al Tribunal: *“...no ha evaluado el perfil de funcionamiento de Libieth Yariela Quintero González de*

Reyes con cédula de identidad personal No. 4-718-2011, ya que no hemos recibido solicitud de la misma y no contamos al día de hoy, 20 de febrero de 2017, registros de la misma en la base de datos de certificación de discapacidad...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 263 del expediente judicial).

A través del oficio RECT-UNACHI-0375/2017 de 14 de marzo de 2017, la Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí informó a la Sala Tercera que **Libieth Yariela Quintero González de Reyes ocupó cargos por tiempo definido; es decir, de manera temporal** (Cfr. fojas 265-283 del expediente judicial).

Así mismo, el 11 de enero de 2016, la Encargada de la Sección de Salud y Seguridad de la Universidad Autónoma de Chiriquí, le comunicó a la Directora General de la entidad:

- ✓ “...En cuanto a la señora **Libieth Quintero**, portadora de la cédula de identidad personal No. 4-718-2011, **hacemos de su conocimiento de que NO EXISTE EXPEDIENTE** en la sección, ya que la ex colaboradora no comunicó ni mucho menos presentó certificación médica alguna sobre el padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, durante los periodos que van desde el 19 de agosto hasta el 31 de diciembre de 2013, del 6 de enero hasta el 30 de junio de 2014, del 2 de julio de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014, por último del 2 de enero hasta el 31 de diciembre de 2015, periodos en que formo (sic) parte de la institución como colaborador **ADMINISTRATIVO EVENTUAL**;
- ✓ Como es de su conocimiento en el 2013, con la colaboración de la Escuela de Nutrición de la UNACHI, se realizó un estudio a la población administrativa, diagnosticando colaboradores con padecimientos de hipertensión y diabetes, en dicho estudio no hay participación de la señora **Libieth Quintero**; y
- ✓ Para el año 2015, mediante Circular No. 1 de la Sección de Salud y Seguridad Laboral fechada 14 de enero de 2015, se solicitó a las unidades académicas y administrativas, los nombres y cédulas de los colaboradores administrativos que asistían a atención médica en Salud Ocupacional, Oncología u otro Diagnóstico de Salud; en respuesta a nuestra solicitud, y de acuerdo a la documentación recibida la señora **Libieth Quintero no envió documentación alguna al respecto. Hacemos la observación de que dicha circular fue recibida en el Departamento**

de mantenimiento por la señora Libieth Quintero, quien en ese momento era la secretaria de dicha unidad” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 277-279 del expediente judicial).

A fojas 282-283 del expediente judicial se aprecia la nota Asl-051-17 de 14 de marzo de 2017, por cuyo conducto el Director de Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Chiriquí le informa a la Rectora de la entidad demandada: ***“La señora Quintero González no se le destituyó, toda vez que ella mantuvo una contratación de carácter eventual en esta institución tal como consta en su última Resolución No. 15-01-02-128, del 02 de enero 2015 y en el Acta de Toma de Posesión del 2 de enero de 2015, debidamente firmada y aceptada por la señora Quintero González... De tal manera que al vencerse el contrato de la recurrente el 31 de diciembre de 2015 esta universidad no debía abrirle ningún proceso disciplinario pues, su contratación señalaba claramente la fecha de vencimiento de sus labores administrativas en la Universidad Autónoma de Chiriquí... En cuanto a la enfermedad que hace la mención la recurrente, la Dirección General de Recursos Humanos, a través de la Sección de Salud y Seguridad Laboral rinde informe No. 1-2016 detallado de la situación actual de la misma dentro de la Universidad, certificando que la Sra. Libieth Quintero hasta la fecha nunca presento (sic) a esta dirección ninguna certificación médica legítima que haga constar que la misma padece de alguna enfermedad señalada en la Ley 59 de 2005, incumpliendo con los procedimientos establecidos por nuestra institución de notificación, certificación, controles y tratamiento de la enfermedad a la que hace mención. En conclusión la señora Libieth Quintero no fue despedida del cargo que desempeñaba, el cese laboral se origina por vencimiento de contrato por lo que nuestra institución no adelantó ningún proceso disciplinario en su contra...”*** (La negrita es de este Despacho) (Cfr. fojas 282-283 del expediente judicial).

Ahora bien, es un hecho que la Caja de Seguro Social le informó a la Sala Tercera que **Libieth Yariela Quintero González de Reyes** *“desde el año 2000 se constata por primera vez cuadro de Rinofaringitis (hipertrofia de cornetes nasales e inflamación de la*

*faringe) y posteriormente, en el 2002, se diagnostica con Asma Bronquial por un médico general. Vuelve a presentarse en el año 2010, 2012 y 2015 por cuadros similares, en ésta última fecha fue atendida por especialista en Alergología, quien reitera diagnósticos previos y ofrece tratamiento”; sin embargo, no se puede perder de vista que **la accionante jamás hizo del conocimiento la Universidad Autónoma de Chiriquí que padecía de tales enfermedades, lo que ha quedado plenamente demostrado en el caso que ocupa nuestra atención** (Cfr. fojas 264, 277-279 y 282-283 del expediente judicial).*

En lo que respecta a las pruebas admitidas a favor de la actora, este Despacho observa que las mismas **no logran desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó el rechazo de la reclamación presentada por Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, lo que se traduce en **la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por la recurrente**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico en estudio, la accionante no asumió de manera adecuada 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... 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 **la accionante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda presentada por el Licenciado Leonardo Pineda Palma, en representación de **Libieth Yariela Quintero González de Reyes**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015**, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General