

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 846

Panamá, 5 de mayo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 257-20.

El Licenciado Luis Rolando González González, actuando en nombre y representación de **Marciano Ruiz Quintero** solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio y para 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 No.135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 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 faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el apoderado judicial de Marciano Ruiz Quintero, respecto a la decisión contenida en el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante el cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo de Albañil, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 18 del expediente judicial).**

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión del apoderado judicial del accionante, la medida adoptada por la entidad demandada incumplió los artículos 34, 35, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que hacen referencia a los principios que informan al procedimiento administrativo general; al orden jerárquico de las normas; los vicios de nulidad absoluta; y al requisito de motivación del acto administrativo (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial).

De igual manera, señaló el jurista que el acto censurado de ilegal, transgredió el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 15 de 1977, que

desarrolla el principio del debido proceso; así como el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado a través de la Ley 14 de 1976, que aborda los Principios de Igualdad ante la Ley y de igual forma, el del Debido Proceso (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, señaló como vulnerados los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019, que establecen que todo trabajador con alguna enfermedad crónica, involutiva o degenerativa, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esa Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos por una causa justificada y previa autorización de la autoridad competente, y además, estimó que fueron conculcados los artículos 1 y 3 (numeral 4) de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, por la cual se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad y se define el concepto de discapacidad (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente judicial).

Finalmente, el letrado expuso que el acto administrativo atacado, vulneró el artículo 27 de la Convención Sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 25 de 10 de julio de 2007, que reconoce el derecho a las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado del actor indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“SEPTIMO: Que mi representado padece EPILEPSIA, la cual es considerada una Enfermedad Degenerativa del Sistema Nervioso Central, siendo paciente discapacitado permanente, información que era de conocimiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por lo tanto, está amparado por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta las normas de Protección Laboral para que las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada por la Ley 25 de 29 de abril de 2018” (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho debe reiterar que en el caso que nos ocupa, nos encontramos claramente ante una desvinculación y no ante una destitución como quiere hacer ver el demandante.

En ese sentido, la decisión adoptada se basó en la facultad discrecional que le estaba atribuida a la autoridad nominadora 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 o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; y no en razón de una sanción disciplinaria (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, cobra relevancia destacar nuevamente el contenido del artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 2: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos a la luz del presente glosario:

...

49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por naturaleza de su función están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

...”

Así las cosas, y tal como señaláramos en nuestra Vista Número 748 de 27 de agosto de 2020, al no estar amparado o formar parte de una carrera pública, **el cargo que ocupaba Marciano Ruiz Quintero, en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial era de libre nombramiento y remoción**, y en razón de lo anterior, para desvincularlo de la posición que ocupaba, tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; puesto que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida 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, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Por otro lado, en lo que respecta al supuesto padecimiento del demandante, consideramos oportuno citar nuevamente, lo que al respecto indicó la entidad demandada en su informe de conducto, veamos:

“En el caso en cuestión, no reposa en el expediente certificación alguna que permita establecer que el señor **MARCIANO RUIZ QUINTERO**, haya sido evaluado por la comisión ni tampoco consta que

dicha certificación haya sido suscrita por dos médicos tratantes y especializados en dicha enfermedad." (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Es así que, de lo arriba indicado, quedó debidamente constatado dentro de las piezas procesales del infolio judicial que el hoy demandante, en ningún momento, puso en conocimiento del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** el supuesto padecimiento que mantenía; motivo por el cual, mal podría indicarse que la entidad demandada vulneró una norma protectora del trabajo, cuando el hoy actor eligió mantener en reserva la supuesta enfermedad que padecía.

En ese sentido, al no haber constancias de dichos registros, tratamiento médico, historial de citas de control, certificaciones médicas, o cualquier otro elemento objetivo, evidentemente el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** no pudo haber tenido conocimiento de la existencia de enfermedad alguna.

En esa línea de pensamiento, consideramos oportuno indicar que el examen de legalidad que se estará efectuando sobre el acto objeto de reparo, se debe realizar **tomando en consideración la realidad existente al momento en que el mismo fue emitido**; a saber, un escenario en donde el expediente de personal **no contenía referencia alguna a la existencia de una enfermedad crónica, degenerativa o involutiva que pudiera padecer el hoy demandante.**

En ese hilo conductor de ideas, debemos destacar que, si bien es permitido la presentación de medios de convicción en la jurisdicción contencioso administrativa, éstos no pueden estar destinados a subsanar deficiencias probatorias **propias de la vía gubernativa**; ya que, como hemos indicado, el accionar administrativo, en el caso que nos ocupa, se sustentó en elementos de hecho y de derecho, de los cuales **no se desprendía la existencia de enfermedad crónica, degenerativa o involutiva alguna.**

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hizo el recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho debe reiterar que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Marciano Ruiz Quintero**, 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 la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas No. 191 del nueve (9) de abril de dos mil veintiuno (2021)**, el cual fue apelado por este Despacho, no obstante, el mismo fue confirmado por el resto de los Magistrados del Tribunal mediante la Resolución de quince (15) de marzo de 2022, y en ese sentido, fueron admitidas las pruebas documentales presentadas por el accionante, así como su expediente administrativo de personal (Cfr. fojas 55 a 56 y fojas 69 a 74 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Cfr. fojas 55 y 56 del expediente judicial).**

De igual manera, es importante señalar, que por medio del Oficio No. 740 de 29 de marzo de 2022, el Tribunal le solicitó a la entidad demandada que remitiera lo descrito en el párrafo que antecede, **en ese sentido, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la Nota No. DS-AL-361-2022 del 8 de abril de 2022, procedió a enviar lo pedido, de lo cual se desprende que las actuaciones de la entidad se emitieron conforme a derecho, por lo que estimamos que dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para**

que sean negadas todas las pretensiones del accionante (Cfr. fojas 75 y 76 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, si bien, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción y el propio expediente administrativo relativo a su caso; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se sustentó en que el cargo que ocupaba Marciano Ruiz Quintero era de libre nombramiento y remoción, y en razón de lo anterior, tal como indicamos en párrafos precedentes, para desvincularlo de la posición que ocupaba, tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; puesto que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida 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, siendo así agotada la vía gubernativa.**

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria del demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.**

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura 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 74 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.


..." (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que las partes son las que deben probar los hechos 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 solicita.

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 a cabalidad 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** el Resuelto de Personal 554 de 26 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monteregro,
Procurador de la Administración


María Lilla Urriola de Ardila
Secretaría General