

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1149

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 6 de julio de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Yasmín del Carmen Soriano Ortega, actuando en nombre y representación de **Pacífico Ríos Ramos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 562 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Exp. 1149862021

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 del recurrente, **Pacífico Ríos Ramos**, dirigida particularmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 562 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, el cual, en su opinión, es contrario a Derecho.

La acción ensayada por la parte recurrente se sustentó básicamente en que se ha violado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que disponía un régimen de estabilidad para los servidores públicos, toda vez que su representado contaba con más de seis (6) años de servicio continuo e ininterrumpidos de laborar para la autoridad nominadora (Ministerio de Obras Públicas), por lo que no le era dable a la entidad aplicar la supuesta discrecionalidad establecida en el artículo 629, numeral 18 del Código Administrativo, indicando además que la antigüedad en el cargo se ocupaba otorgaba estabilidad (Cfr. 6 a 7 del expediente judicial).

Continúa expresando la representación judicial que la destitución efectuada se encuentra vedada por la antigüedad de su representado, al tiempo que manifiesta que fueron vulneradas disposiciones del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, sobre la carrera administrativa, ya que si bien su poderdante era servidor público de libre nombramiento y remoción, no le es imputable a éste no pertenecer al Sistema de Carrera Administrativa, siendo esta situación atribuible a la entidad (Cfr. fojas 8 a 9 del expediente judicial).

Por otra parte, se plantea en la demanda que han sido violados los artículos 34 y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General, sobre la base de que la entidad demandada al emitir el acto administrativo cuestionado, estaba en la obligación de que el mismo se diera en estricto apego a la legalidad y que se cumpliera con el debido proceso; se debía respetar la antigüedad y la condición de salud crónica que indica, padece su representado, agregando que se le han afectado derechos subjetivos a **Pacífico Ríos Ramos** tales como el empleo (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En ese mismo orden, la Licenciada Soriano Ortega arguye que se han violado los artículos 1, 2, y 4 de 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, ya que a su parecer, se han desconocido los derechos de su representado en virtud de su estado de salud, manifestando que este padece de hipertensión arterial, asma bronquial, diabetes millitus tipo 2, e hiperlipidemia, además, enfatiza que por motivos de estas enfermedades no se le podía despedir a través de la facultad discrecional de la entidad, debido al fuero de enfermedad otorgado por la ley. (Cfr. foja 13 a 14 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 367 de 11 de febrero de 2022**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que el Decreto de Personal N° 562 de 1 de noviembre de 2019, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso **la desvinculación del recurrente se efectuó con fundamento en la facultad discrecional que posee la entidad demandada para nombrar y remover, libremente, a los servidores del Estado que carezcan de estabilidad laboral en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante el sistema de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; siendo esta la condición en la que se encontraba el hoy accionante al momento de emitirse el acto impugnado** (Cfr. fojas 19 a 20; 25 a 27 y 44 a 45 del expediente judicial).

Al respecto, la apoderada judicial del actor señala que el Ministerio de Obras Públicas ha violado el artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que disponía un régimen de estabilidad para los servidores públicos, pues a su juicio, a través del acto acusado de ilegal la entidad vulneró los fueros que amparaban a **Pacífico Ríos Ramos**, el cual gozaba de estabilidad laboral por los seis (6) años y tres (3) meses continuos e ininterrumpidos laborados dentro de la entidad (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

En relación a esta argumentación, este Despacho debe acentuar que en cuanto a la estabilidad en el cargo por los seis (6) años y tres (3) meses continuos e ininterrumpidos laborados dentro de la institución, el recurrente al invocar la infracción del artículo antes mencionado, no advierte que **esta normativa ha sido derogada mediante la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, para posteriormente adoptarse el Texto Único de Carrera Administrativa a través del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, siendo así que el derecho a la estabilidad en el cargo alegado por el accionante al amparo de dicho cuerpo legal, mal pudiera ser pretendido, debido a que la norma actualmente se encuentra fuera de nuestro ordenamiento jurídico vigente, aunado a que al momento o a la fecha de emitirse el acto acusado de ilegal (1 de noviembre de 2019), las disposiciones aplicables correspondían a las del ya mencionado Texto Único de Carrera Administrativa** (Cfr. Ley 23 de 12 de mayo de 2017 publicada en la Gaceta Oficial No. 28277-B del 12 de mayo de 2017; Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018

por el cual se adopta el Texto Único de Carrera Administrativa publicado en la Gaceta Oficial No. 28729 de 11 de marzo de 2019 y fojas 19 a 20 del expediente judicial).

Ahora bien, al referirse la apoderada judicial del accionante a la vulneración del **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo**, lo cierto y debidamente constatado dentro de las constancias procesales, es que en su momento **Pacífico Ríos Ramos**, fue nombrado en el cargo de “Inspector de Obras I” *de forma discrecional*, es decir que éste **no ingresó a la entidad mediante un proceso de selección o por concurso de méritos conforme a las disposiciones legales que rigen la materia, tal como se esboza en la parte motiva del acto original y confirmatorio, por ende, no gozaba de estabilidad laboral al no ser funcionario de carrera administrativa o amparado bajo una ley especial** (Cfr. fojas 19 a 20, y 25 a 27 del expediente judicial).

Por su parte, la Resolución No. 193 de 16 de septiembre de 2021, mediante la cual se decide el recurso de consideración presentado por el demandante en contra del acto en reparo, señala igualmente en su parte motiva lo que a continuación se expresa:

“ ...
reiteramos que el señor **PACÍFICO RÍOS RAMOS no ingresó a laborar en este Ministerio por concurso de méritos, sino por la potestad discrecional de la Autoridad Nominadora de nombrar a los funcionarios públicos, que también incluye la facultad de remover cuando así lo permita la ley; en este mismo orden de ideas, es importante señalar que, no consta en el expediente administrativo de personal ningún documento que lo acredite como funcionario público de Carrera Administrativa, ni que cuente con algún otro amparo legal que le brinde estabilidad laboral.**” (El resaltado es de lo citado y el subrayado y resaltado es nuestro) (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Sobre este punto, la propia normativa nos lleva a observar que aquellos servidores públicos que no pertenezcan a ninguna de las carreras establecidas en la ley, serán denominados, de entre otras categorías, como servidores públicos de libre nombramiento y remoción, para lo cual, de acuerdo al numeral 49 del artículo 2 antes transcrito, el accionante se encontraba perfectamente enmarcado dentro de esta clasificación por ser en virtud del cargo que ostentaba, es decir, “Inspector de Obras I”, **personal de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la 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.

En relación a las enfermedades crónicas que el actor alega padecer, se tiene que de las constancias procesales visibles dentro del expediente judicial, si bien el actor aporta junto con su libelo las certificaciones médicas en original, distinguidas como CERT. # -446-2021-S.M. HDRGNCR-CSS; NOTA HDRGNCR-SM-Nº 452-2021; 531-SM-PRRDD-2021 y la certificación médica expedida por el Centro de Salud de Chitré, en las cuales certifica que padece de hipertensión arterial, asma bronquial, diabetes mellitus tipo 2, e hiperlipidemia; **lo palpable es que en dichas certificaciones, el actor no ha acreditado de ninguna forma que estos padecimientos de salud sean enfermedades que conlleven discapacidad de cualquier índole, impidiéndole desempeñar el cargo que ocupaba dentro del Ministerio de Obras Públicas, por lo que mal pudiera el demandante invocar el amparo de esta disposición** (Cfr. fojas 33, 34, 35 y 36 del expediente judicial).

En ese sentido, se infiere de manera clara que el recurrente no aportó los documentos idóneos que acreditarán que padecía de una enfermedad terminal que implicara discapacidad laboral, siendo así que **dicho estado de salud limitara su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, **la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

Sobre lo anterior, de las normas invocadas como infringidas, 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**; sin embargo, esta Procuraduría advierte que el accionante no aportó junto con la demanda, los documentos idóneos para acreditar que sus padecimientos le produjeran una discapacidad laboral que le haya impedido desempeñar sus funciones mientras estuvo en el cargo, ya que si bien hizo llegar al proceso contencioso las certificaciones médicas en original, distinguidas como CERT. # -446-2021-S.M. HDRGNCR-CSS; NOTA HDRGNCR-SM-Nº 452-2021; 531-SM-PRRDD-2021 y la certificación médica expedida por el Centro de Salud de Chitré; lo cierto es que ninguna de estas certificaciones pueden ser valoradas en consonancia a lo que establece el

artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por el artículo 5 la Ley 25 de 19 de abril de 2018

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, sobre la base de **acreditar 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 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.**

Ahora, al referirnos a lo que arguye el accionante respecto a la violación del artículo 43 de la Ley 42 de 31 de agosto 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, **disponiendo la norma que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes**, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se le tomen las medidas para lograr su adaptación profesional u ocupacional; **nos oponemos a este cargo de infracción**, toda vez que resulta imperante no perder de vista que la desvinculación de **Pacífico Ríos Ramos**, obedeció al hecho que el mismo ocupaba dentro del Ministerio de Obras Públicas un cargo de libre nombramiento y remoción, **siendo así que la norma estimada como infringida, para poder ser invocada por el actor, presupone puntualmente la existencia de una discapacidad laboral previa que haya sido diagnosticada por autoridad competente**, no obstante, tal cual como ha sido

debidamente sustentado y expuesto en líneas superiores, **el recurrente no ha probado de manera idónea su condición de discapacidad, ya que no basta solamente con pretender acreditar en el proceso las enfermedades que dice padecer, sino también, se hace necesario constatar el hecho de que sus alegados padecimientos le causaron una discapacidad mientras estuvo en el cargo, la cual debió estar debidamente certificada de acuerdo a lo que establece el artículo 5 la Ley 25 de 19 de abril de 2018** (Cfr. foja 14 a 15 del expediente judicial, Ley 42 de 27 de agosto de 1999 publicada en la Gaceta Oficial No. 23,876 de 31 de agosto de 1999).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que evidenciar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se han vulnerado los principios del debido proceso y de legalidad, como de manera equivocada lo asevera el recurrente, razón por la cual solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 397 de 20 de junio de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la copia autenticada del Decreto de Personal N° 562 de 1 de noviembre de 2019, que es el acto acusado dentro de este proceso; así como la copia autenticada del acto confirmatorio; entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente administrativo de personal relacionado al caso (Cfr. fojas 76-79 del expediente judicial).

Por otro lado, no se admitieron como prueba a fojas 21-24, 28-30 y 37-39, por tratarse de documentos públicos que fueron aportados en copia simple, infringiendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 78 del expediente judicial).

En esta línea, tampoco fue admitido el documento consistente en la certificación de la Agencia de la Caja de Seguro Social de Chitré, relacionado al total aproximado de cuotas correspondientes al señor **Pacífico Ríos Ramos**, puesto que lo anterior no guardaba relación con el objeto del proceso, por lo que la misma deviene en ineficaz, conforme lo dispone el artículos 783 del Código Judicial (Cfr. foja 78 del expediente judicial).

No se admitieron de igual forma las pruebas de informe consistentes en oficiar a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas para que remitiesen cierta información, puesto que el Tribunal consideró que lo solicitado constaba en el expediente administrativo de personal, el cual ya había sido admitido a través del auto de pruebas en referencia (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

Así las cosas, vale acotar que el expediente administrativo y las demás pruebas admitidas a favor del ex servidor público, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Obras Públicas**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Pacífico Ríos Ramos**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia 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° ...**, 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 acreditarlos con 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.**

Finalmente, recalamos la importancia que tiene **el accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por la firma forense Cavalli & Cavalli Abogados, actuando en nombre y representación de **Mario Barría Cárcamo**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 562 de 1 de noviembre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General