

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 171

Panamá, 13 de febrero de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Alcibiades Nelson Solís Velarde, quien actúa en representación de **Rafael Batista Cáceres**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 49 de 1 de agosto de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio 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.

**I. Antecedentes y reiteración de descargos.**

Mediante la Vista Fiscal 1469 de 12 de diciembre de 2018, la Procuraduría de la Administración emitió su contestación de la demanda, de la cual nos permitimos reiterar muchos de los aspectos contenidos en ella.

En efecto, en la situación en estudio, el acto acusado es el Decreto de Personal 49 de 1 de agosto de 2017, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, mediante la cual se destituyó a **Rafael Batista Cáceres** del cargo de Presidente de la Junta de

Conciliación y Decisión número 5 que ejercía en esa institución (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración mismo que fue decidido a través de la Resolución DM-308-2017 de 18 de agosto de 2017 y notificada el 4 de septiembre de 2017, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 19 - 22 del expediente judicial).

Con posterioridad, el 23 de octubre de 2017, **Rafael Batista Cáceres**, actuando por medio de su apoderado judicial presentó ante la Sala Tercera la demanda corregida que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objetivo es que se le reintegre al cargo o posición que desempeñaba en la entidad, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su destitución hasta su reintegro (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, el apoderado judicial del actor manifiesta que su representado laboró desde el 1 de noviembre de 2010, en el Ministerio de Trabajo, y que el 2 de agosto de 2017, fue notificado del Decreto de Personal 49 de 1 de agosto de 2017, que lo destituye, razón por la cual laboró por espacio de seis (6) y ocho (8) meses aproximadamente en la institución, por lo que a la fecha de terminada su relación laboral, gozaba de estabilidad en el cargo que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En tal sentido, añadió que su representando padece de Diabetes Milletus, tipo 2 y de hipertensión arterial, por lo tanto, la entidad demandada desconoció el derecho que tenía su representado a la estabilidad laboral por el padecimiento de dichas enfermedades crónicas (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En esta oportunidad procesal, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, hoy

derogada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, los artículos 156, 157 y 158 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa, el primero de ellos fue modificado por el artículo 6 de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017 y el artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, todos éstos que aduce han sido infringidos con la expedición de la resolución objeto de controversia, cargos de infracción que fueron analizados de manera conjunta.

Del contenido de las constancias procesales, se observa que en el informe de conducta de la entidad demandada, dejó plasmado lo siguiente:

" ...

**TERCERO:** Que la destitución del señor RAFAEL BATISTA CÁCERES, se motiva y sustenta en el hecho de que administrativamente los Presidentes de Juntas de Conciliación y Decisión están adscritos a la Dirección General de Juntas de Conciliación y Decisión, quien no está adscrita a carrera alguna, y que por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y que la pérdida de dicha confianza acarrea la remoción del puesto que ocupan.

...

**QUINTO:** Mediante Resolución DM-308-2017 de 18 de agosto de 2017, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, resuelve mantener el contenido del Decreto de Personal 49 de 1 de agosto de 2017, por medio del cual se decreta la destitución del señor RAFAEL BATISTA CÁCERES, portador de la cédula de identidad personal 8-462-761 del cargo de PRESIDENTE DE JUNTA DE CONCILIACIÓN Y DECISIÓN, con funciones de PRESIDENTE DE JUNTA DE CONCILIACIÓN Y DECISIÓN N°5.

**SEXTO:** En cuanto a lo que arguye el apoderado legal del señor RAFAEL BATISTA CÁCERES, sobre el derecho de estabilidad conferido a su representado por el artículo 1 de la Ley N°127 de 31 de diciembre de 2013, mantenemos nuestra posición señalando que la Ley 7 de 25 de febrero de 1975, por medio de la cual se crean dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo las Juntas de Conciliación y Decisión, indica en su artículo 2, que las Juntas de Conciliación y Decisión estarán constituidas de la siguiente manera: un representante de los Trabajadores, un representante de los Empleadores, un representante Gubernamental, quien la presidirá; y en consonancia con este artículo, el artículo 3 de la misma Ley, dispone que los representantes gubernamentales serán libremente designados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar

Social, entiéndase hoy Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**SÉPTIMO:** Que la Resolución Ministerial No. DM40/95 de 27 de noviembre de 1995, por la cual se reorganizan de manera provisional las labores, estructura y funciones de las Juntas de Conciliación y Decisión en todo el territorio de la república, describe en su artículo 30 las funciones del Presidente de la Junta de Conciliación y Decisión, que el representante gubernamental conforme a lo dispuesto en la Ley 7 de 1975, entre las que se destaca la identificada en el literal a: dirigir y coordinar las actividades de la Junta que preside; y el literal d: Presidir y dirigir las audiencias de los casos que le sean adjudicados a la Junta.

**OCTAVO:** Es decir, que las autoridades nominadoras ostentan la facultad discrecional de remover de sus cargos a los servidores públicos que se encuentran en la categoría de libre nombramiento y remoción, para dejar sin efecto su nombramiento con el propósito de hacer cesar su vinculación con el empleo para el cual fue designado, de manera tal que los señalamientos hechos por el apoderado legal del señor RAFAEL BATISTA CÁCERES, en cuanto a las normas legales citadas en su escrito, argumentando violación del debido proceso por parte de esta institución; sin embargo, la voluntad nominadora no infringió las normas legales citadas, toda vez que la ley le confiere potestad para remover de sus cargos a servidores públicos que se encuentran en la categoría de libre nombramiento y remoción.

...

**DÉCIMO:** Que sobre lo que arguye el apoderado legal del señor RAFAEL BATISTA CÁCERES, sobre la enfermedad que lo afecta señalamos que en Sentencia de fecha 08 de agosto de 2012, (Contencioso Administrativo), la Corte Suprema de Justicia, concluyó "...admite que a través del diagnóstico de un facultativo, se acredite la afectación al buen desenvolvimiento laboral, producto del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa".

..." (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 48 a 50 del expediente judicial).

En nuestra contestación de la demanda, también hicimos énfasis que somos de la opinión, que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Rafael Batista Cáceres, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial,** de ahí

que fuera destituido del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República **para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Por tal motivo, para desvincular del cargo a el ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna**; ya 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. Esta norma es del siguiente tenor:

**“Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

En esa Vista Fiscal hicimos mención, que la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones, se encontraba vigente al momento en que se emitió el acto objeto de reparo, **en su artículo 29 establece los funcionarios a los que no le es aplicable esta excerpta legal, dentro de los que se encuentran el personal de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos de mando y jurisdicción**; siendo éste el cargo que ocupaba el accionante dentro **Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, ya que los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Decisión, son designados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo; por ende, se enmarca dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción**, razón por la que la

**entidad demandada, lo desvinculó del puesto que ejercía en la institución,** fundamentando tal decisión en los **artículos 2 y 3 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975,** que crea dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, Las Juntas de conciliación y Decisión, cuyo contenido literal es el siguiente:

**“Artículo 2.** Las Juntas de Conciliación y Decisión estarán constituidas de la siguiente manera:

- 1.** Un representante de los Trabajadores;
- 2.** Un representante de los Empleadores;
- 3.** Un representante Gubernamental, quien la presidirá.”

**“Artículo 3.** Los representantes de los trabajadores en las juntas de Conciliación y Decisión se designaran por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de las listas presentadas por el Consejo Nacional de Trabajadores.

Los representantes de los empleadores en las Juntas serán designados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de las listas presentadas por las organizaciones de los empleadores más representativos.

En caso de que no se presentaran las listas, el Ministro de Trabajo y Bienestar Social procederá a efectuar libremente la designación correspondiente.

**Los representantes Gubernamentales serán libremente designados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social”** (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, hicimos referencia, que este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su **remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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;** condición en la que se ubicaba el recurrente en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Por otro lado, tal como mencionamos anteriormente, no podemos perder de vista que el ahora demandante fue removido del puesto de Presidente de la Junta de Conciliación y Decisión, **cargo que dado a la naturaleza y atribuciones era de confianza**, toda vez que **es una de las posiciones de las cuales dispone el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral para nombrar a su personal inmediato encargado de asistirlo en su gestión administrativa** y delegarle el mando directo del departamento correspondiente, en este caso, Presidente de Junta de Conciliación y Decisión.

Reiteramos en esta oportunidad, que resulta claro que dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo de Juntas de Conciliación y Decisión, **“los representantes Gubernamentales serán libremente designados por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social”**, tal como lo señala el artículo 3 de la **Ley 7 de 25 de febrero de 1975**; por ende, **los cargos de Presidentes de Juntas de Conciliación y Decisión del Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral, son cargos de libre nombramiento y remoción, por lo tanto la autoridad nominadora tiene la facultad discrecional de removerlos.**

Con relación a lo manifestado por el apoderado judicial del demandante, señalando que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**“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).

Tal como indicamos en su momento en nuestra vista fiscal, 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 en el presente negocio jurídico **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que: a) el actor, Rafael Batista Cáceres, sufre de Diabetes Mellitus, Tipo 2 e Hipertensión Arterial; b) que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo; y c) 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 este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **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 su razón de ser en el hecho que en la sociedad panameña puede existir un número considerable de la población laboral padeciendo de **Diabetes Mellitus, Tipo 2 e Hipertensión Arterial, pero dicha afección no necesariamente le afecta en el desarrollo de sus funciones laborales;** máxime si **no requiere de una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el actor se encuentre mermado 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**, lo que conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección**

---

**laboral de manera desmesurada**, so 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.

Insistimos tal como señalamos en nuestras distintas vistas fiscales (contestación de demanda, apelación de auto de pruebas), que la certificación médica expedida por el Centro Lan aportada por el actor, **data de fecha que resulta posterior a la emisión del acto objeto de reparo**, de ahí que **la apreciación de dicho documento resulte inconducente e ineficaz para desvirtuar la legalidad de la resolución acusada**, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, recalcando así que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad**, de ahí que consideramos fundamental que al momento de rebatir la legitimidad del mismo, **sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la emisión del acto acusado; ya que mal puede devenir en ilegal una resolución con base a elementos posteriores a su emisión** (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Reiteramos nuestro argumento, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor **Rafael Batista Cáceres**, 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 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).

## **II. Actividad probatoria.**

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas 248 de 14 de agosto de 2018, confirmado por la Resolución de fecha 12 de diciembre de 2018, en el que se admitieron, las pruebas documentales (documentos públicos y privados), se admitió la prueba de informe, documentos estos que el demandante adujo como medios de prueba, en su mayoría son requeridos por la Ley para la admisión de la demanda, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a confirmar que los actos acusados carezcan de validez; también se admitió la solicitud de reconocimiento de contenido y firma de la doctora Delmira Guerra, diligencia que no se realizó por inasistencia de la referida doctora; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma 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.

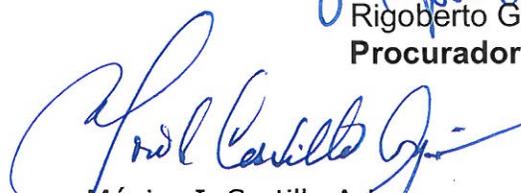
...  
Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: **‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’**. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. 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).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el actor cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 49 de 1 de agosto de 2017, expedido por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, ni su acto reformativo; y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**