

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 291

Panamá, 18 de marzo de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

La Magíster Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Jusmi Dolores Chin Martínez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 186 de 8 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Desarrollo Social**, 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 el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

Dé acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 186 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Social, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Jusmi Dolores Chin Martínez**, quien ejercía el cargo de Promotor Comunal I, en dicha entidad (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 510 de 21 de noviembre de

2019, dictada por la Ministra de Desarrollo Social, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente, el 3 de enero de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 10 de febrero de 2020, **Jusmi Dolores Chin Martínez**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 186 de 8 de octubre de 2019; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de la violación de las normas infringidas la apoderada especial de la actora expresó, entre otras cosas, lo siguiente: *"La violación es directa por indebida aplicación pues a pesar de que la institución conoce de la existencia de la ley que establece que **solo podrán ser despedidos o destituidos de su puesto de trabajo los trabajadores, por causa justificada la institución destituye a mi mandante sin invocar una causa justificada prevista en la ley y además no obtuvo autorización de ninguna instancia previa para destituirlo no le manifiesta ninguna causal de hecho ni de derecho por lo que de esa manera dejó de aplicar la norma en comento a pesar de que mi mandante está protegido por la ley por su enfermedad degenerativa pues es paciente con enfermedad degenerativa glaucoma pues debido aplicar o invocar alguna causal prevista en la ley para destituir a mi mandante, simplemente decide confirmar el acto y de esta manera deja de cumplir la ley que establece que debe justificar el despido pues simplemente bota y viola la ley, además no obtuvo autorización"*** (Lo destacado es de la actora) (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 599 de 27 de julio de 2020**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo

que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por **Jusmi Dolores Chin Martínez**, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en el expediente administrativo, se observa que 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 la actora en el Ministerio de Desarrollo Social.

En esa misma línea de pensamiento, consideramos importante **resaltar**, que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Jusmi Dolores Chin Martínez**, no acreditó que **estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculada 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 los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública bastaba con notificarla 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.

En ese orden de ideas, **destacamos**, lo indicado por el Ministerio de Desarrollo Social en su informe de conducta. Veamos.

“En conclusión, observamos que la señora **JUSMI DOLORES CHIN MARTÍNEZ** con cédula de identidad personal No. 1-24-951 no goza de estabilidad en su cargo, toda vez que no accedió a él a través de un concurso de méritos, por lo que su desvinculación no conculca alguna de las disposiciones legales mencionadas en la demanda de plena jurisdicción interpuesta en contra de esta entidad ministerial” (Lo destacado de la cita) (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, debemos traer a colación que la apoderada judicial de la accionante aduce 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. Cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

"Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten 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 el o los documentos idóneos que acrediten que padecía de Glaucoma como alega su abogada y que dicho estado de salud limite 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 este punto, este Despacho considera pertinente aclarar que del informe de conducta emanado por la Ministra de Desarrollo Social se desprende lo siguiente:

“...
Que si bien la recurrente aporta con su recurso de reconsideración una certificación de enfermedad degenerativa (Glaucoma) del Hospital Regional de Changuinola, expedida por el Dr., David Caballero la misma tiene fecha de 18 de octubre de 2019, documentación ésta con fecha posterior al Decreto de Personal impugnado. Por lo que vemos que no presentó en tiempo oportuno un dictamen realizado por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, que pudiesen confirmar la existencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, que se encuentran descrita en la Ley No. 59 de 2005...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, consideramos **relevante aclarar** la importancia que tiene 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, 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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Sobre este punto, el Tribunal ha sido enfático 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).

Lo anterior nos permite concluir que en el expediente judicial **no consta que la recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, antes que la terminación de la relación laboral y en los términos que contempla la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de**

2018, alguna prueba idónea que permita demostrar como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.

Dentro de este contexto, debemos observar que no se puede perder de vista que ha quedado claro que la destitución de Jusmi Doiores Chin Martínez, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (glaucoma), como afirma su abogada.

Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a la alegada enfermedad que supuestamente padece Jusmi Dolores Chin Martínez, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“ ...

Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...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.

El fallo de esta Superioridad de 28 de enero de 2014, destaca lo siguiente:

'Si bien es cierto, la demandante ha invocado el fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, quedando acreditado que la misma padece de hipertensión arterial crónica, en el expediente no existe constancia probatoria alguna que acredite que dicha enfermedad le provoca discapacidad laboral'.

...

La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, deber 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).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que todos los cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la accionante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Prueba 259 de 12 de octubre de 2020**, se admitieron a favor de **Jusmi Dolores Chin Martínez**, los documentos visibles en las fojas 19-20, 26, 27, 31, 32, 33, 34-35 y 36-39 del expediente judicial (Cfr. foja 73 del expediente judicial)-

De igual manera, vale la pena indicar que **no fueron admitidas, las siguientes pruebas aducidas por la recurrente. Veamos.**

"No se admiten las siguientes pruebas presentadas por la parte actora:

1. Los documentos visibles a fojas 13-14, 15-18, 21, 23-25, 28-29, 30 del expediente judicial por tratarse de documentos que fueron aportados en copia

simple, incumpliendo lo dispuesto en los artículo 783 y 833 del Código Judicial.

..." (La negrita es de la Sala Tercera) (Cfr. foja 74 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo de personal de **Jusmi Dolores Chin Martínez**, misma que fue solicitada a través del Oficio 331 de 26 de febrero de 2021, por la Sala Tercera; y que fue remitida por la entidad demandada al Tribunal, mediante la Nota 0353-DM-OAL-2021 de 9 de marzo de 2021, del cual se puede constatar que las actuaciones de la institución fueron emitidas conforme a derecho (Cfr. fojas 100 y 103 del expediente judicial).

Como puede observarse, **la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada **la carga procesal a la que se refiere 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 esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia 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...' (El subrayado corresponde a esta Sala).

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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...*" (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, se infiere la importancia que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por la Magíster Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de Jusmi Dolores Chin Martínez, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 186 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto Ministerio de Desarrollo Social, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 181-20