

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 761

Panamá, 18 de julio de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción  
(Sumario)**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en representación de **Luis Héctor Córdoba Vergara**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0036 de 15 de enero de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el 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, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por el actor, **Luis Héctor Córdoba Vergara**, referente a lo actuado por la Autoridad Nacional del Ambiente, al emitir la Resolución AG-0036 de 15 de enero de 2015, que en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por **Córdoba Vergara** se sustenta en que, a su juicio, como quiera que es un profesional de las Ciencias Agrícolas sólo podía ser destituido por razones de incompetencia física, moral o técnica; que el Consejo Técnico Nacional

de Agricultura no participó en la investigación que se debe hacer en estos casos, así como tampoco la entidad demandada cumplió con el requisito de consultar a ese organismo conforme a lo que la ley establece (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Finalmente, manifiesta que con base a estas normas, él no podía ser removido del cargo sin que se comprobara una causal que ameritara su destitución y que, la Autoridad Nacional del Ambiente hoy, Ministerio de Ambiente, no le aplicó una sanción de las establecidas en la ley y en el Reglamento Interno de la institución. De igual manera, **Luis Héctor Córdoba Vergara** cuestiona la facultad discrecional de la autoridad nominadora utilizada como fundamento para su separación, y el hecho que fuera catalogado como un funcionario de libre nombramiento y remoción, lo que, en su opinión, no es posible por ser un Técnico de las Ciencias Agropecuarias. Agrega, que padece de Glaucoma, la cual es una enfermedad que se encuentra contemplada en la Ley 59 de 2005 y, por consiguiente, está amparado por la misma (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

En esta ocasión, **reiteramos el contenido de la Vista 1356 de 30 de diciembre de 2015**, a través de la cual contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a **Luis Héctor Córdoba Vergara** pues, según consta en autos, la Administradora General de la Autoridad del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, removió al accionante del cargo que ocupaba en esa entidad estatal, recurriendo para ello a la facultad discrecional que le otorga el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 para destituir a los servidores públicos de la institución; **ya que el actor no ingresó a la entidad por la vía del concurso de mérito u oposición, circunstancia que lo ubica en la condición de**

funcionario de libre nombramiento y remoción; por esta razón, la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad.

Así mismo, debemos **advertir** que en cuanto a lo dicho por **Córdoba Vergara** en el sentido que antes de proceder a la emisión del acto acusado, la institución demandada omitió elevar una consulta al Consejo Técnico Nacional de Agricultura; organismo que, a su criterio, debió hacer las investigaciones preliminares y, posteriormente, recomendar a la autoridad nominadora las acciones disciplinarias pertinentes, este Despacho **repite** que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por la Ley 22 de 1961, tiene como finalidad vigilar y apoyar a todos los profesionales de las Ciencias Agrícolas con respecto al adecuado ejercicio de sus funciones, pudiendo amonestarlos en forma verbal o escrita, así como suspender temporal o indefinidamente los certificados de idoneidad de ese gremio en razón del incumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen esa disciplina.

Sin embargo, en el caso bajo análisis **es relevante destacar, que Luis Héctor Córdoba Vergara no fue removido del cargo por haber incurrido en alguna de las causales de destitución que establece la ley o el Reglamento Interno de dicha entidad, lo que hubiera dado lugar a que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura pudiera entrar a investigar alguna falta que se le hubiera atribuido al demandante; por el contrario, el accionante fue separado definitivamente del cargo como consecuencia de la potestad discrecional de la autoridad nominadora, al estar ocupando al momento de ocurrir este evento, una posición que, reiteramos, es de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 7-8 y 51-54 del**

expediente judicial y la Sentencia de 13 de febrero de 2012, dictada por la Sala Tercera).

Por otra parte, se observa que el recurrente reclama el pago de los salarios caídos, no obstante, esta Procuraduría **insiste** que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Luis Héctor Córdoba Vergara**, sería necesario que 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).

Por último y frente a lo expuesto por **Córdoba Vergara** en sustento de su pretensión, en el sentido que se encontraba amparado por la Ley 59 de 2005, esta Procuraduría debe **advertir que el fuero laboral al que se refiere el accionante, y que se regula en la referida norma es aquel que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral**, tal como lo dispone el artículo 1 de la mencionada ley, el cual expresa lo siguiente:

**“Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten enfermedades crónicas 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).

A juicio de este Despacho, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de Luis Héctor Córdoba Vergara como funcionario de la Autoridad Nacional del Ambiente, él no reunía las condiciones para ser considerado como una persona con discapacidad, tal como lo describe la norma antes citada; ya que, a pesar que afirma padecer *glaucoma*, este padecimiento no se encontraba acreditado al momento de su separación y tampoco constaba que tal enfermedad lo haya colocado en una condición que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.

En otro orden de ideas, esta Procuraduría considera oportuno aclarar que en el expediente judicial no consta que el actor haya acreditado ante la institución demandada, antes que se dejara sin efecto su nombramiento y en los términos que contempla la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, alguna prueba idónea que permita demostrar que la enfermedad crónica que dice padecer le causara discapacidad laboral.

Asimismo, no existe constancia alguna que Luis Héctor Córdoba Vergara haya dado cumplimiento al requisito establecido en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 2010; puesto que el documento visible a foja 37 se trata de una copia simple que no cumple con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial y, por lo tanto, carece de valor probatorio y procesal.

En abono de lo anterior y en relación al grado de discapacidad, es importante traer a colación el contenido del primer párrafo del artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, modificado por el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 55. La capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o del servidor público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes, además, deberán determinar el grado de la capacidad residual de trabajo de la persona.**

...” (El resaltado es nuestro).

En esta línea de pensamiento, debemos **reiterar el hecho que, antes de destituir al recurrente, la Autoridad Nacional del Ambiente, no tenía conocimiento de la supuesta enfermedad ni del grado de discapacidad que aduce Luis Héctor Córdoba Vergara**; ya que el documento visible a foja 37 del expediente judicial, el cual fue aportado junto con la acción en estudio, **no fue expedido por funcionarios del Ministerio de Salud y/o de la Caja de Seguro Social, máxime que el mismo no especifica el grado de capacidad residual laboral del actor** que pudiera servir de base para establecer su permanencia en el cargo que ejercía en la entidad demandada o ser reubicado dentro de la institución de acuerdo con las posibilidades y la viabilidad que le permitiera continuar con la función que venía desempeñando, tal como lo requiere el artículo 55 antes citado; de allí que se corrobore el planteamiento hecho por este Despacho en el sentido que, **al momento de ser desvinculado, el accionante no presentaba las condiciones para ser considerado una persona con discapacidad.**

### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba 67 de 24 de febrero de 2016, por medio del cual **admitió** a favor del demandante: la copia autenticada de la Resolución AG 0036 de 15 de enero de 2015, acusada de ilegal; la copia autenticada de la Resolución AG 0257 de 20 de marzo de 2015, confirmatoria de aquélla; el original del certificado de nacimiento de **Luis Héctor Córdoba Vergara**; las copias autenticadas de las Actas de Toma de Posesión de 30 de septiembre de 1998, 3 de abril de 2006, 4 de junio de 2009, 10 de febrero de 2011 y 14 de noviembre de 2011, todas expedidas por la Autoridad Nacional del Ambiente; la copia autenticada de la Acta de Toma de Posesión de 15 de marzo de 1994, emitida por el entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.

Igualmente se **admitió** el original de la Resolución CTNA-AS número 07-15 de 6 de mayo de 2015, mediante la cual el Consejo Técnico Nacional de Agricultura solicitó a la entidad demandada que revocara el acto objeto de reparo; el original de la certificación del Consejo Técnico Nacional de Agricultura de 23 de enero de 2015, por medio de la cual consta que no se pidió autorización para la destitución del accionante; la copia autenticada de la certificación de 15 de enero de 2008, dictada por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional del Ambiente; la copia autenticada de la certificación de 1 de agosto de 2007, emitida por la Directora Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas de la institución demandada; la copia autenticada de la Resolución 104-08 de 8 de febrero de 2008, por cuyo conducto la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional del Ambiente le

notificó al actor su ingreso a la Carrera Administrativa; la copia autenticada de la certificación expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa donde se hace constar que **Córdoba Vergara** fue acreditado como servidor público de Carrera Administrativa en la posición de Ingeniero Forestal en la Autoridad Nacional del Ambiente; la copia autenticada del formulario de evaluación de desempeño para los profesionales de las Ciencias Agrícolas elaborado por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura; la copia autenticada del certificado de idoneidad emitido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura de 4 de junio de 2008; y los originales de las certificaciones Cert-0894-2015 de 19 de junio de 2015 y la Cert-1183-15 de 21 de diciembre de 2015, expedidas por la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad demandada (Cfr. fojas 116-117 del expediente judicial).

En relación a las pruebas descritas en el párrafo que antecede, debemos precisar que las mismas no logran desvirtuar la legalidad de la resolución objeto de reparo.

En este contexto, observamos que la Sala Tercera también **admitió** *“el documento privado visible a foja 109 del expediente contencioso, que corresponde a la constancia o certificación emitida por la clínica privada ‘Clínica de Ojos Orillac-Calvo’ firmada por el Doctor Ernesto A. Calvo L., de la Clínica de Ojos Orillac-Calvo, y se ORDENA el reconocimiento de firma y contenido del mismo...”* (Cfr. fojas 141-142 del expediente judicial).

Por otra parte, el Tribunal **inadmitió** *“como prueba de informe aducida por la parte actora el examen clínico de Luis Héctor Córdoba Vergara practicado en la Clínica de*

*Ojos Orillac-Calvo con fundamento den el artículo 784 del Código Judicial, según el cual 'incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...', lo que implica que el demandante tenía la carga probatoria de aportarlo" (Cfr. fojas 118 y 140-141 del expediente judicial).*

Ahora bien, cabe mencionar que tal como lo solicitó el Tribunal, **el expediente administrativo de Luis Héctor Córdoba Vergara, fue remitido por la Autoridad Nacional del Ambiente y en él se observa que el 10 de febrero de 2015, el recurrente, entregó a la Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad una nota a través de la cual le informaba que padecía de glaucoma, de lo que claramente se desprende que cuando fue destituido el 15 de enero de 2015, la entidad no tenía conocimiento de tal padecimiento por lo que mal puede afirmar que estaba amparado por la Ley 59 de 2005** (Cfr. expediente de personal del accionante).

Finalmente, consideramos pertinente reiterar que, contrario a lo argumentado por el actor, y de la lectura de las constancias procesales, se pudo inferir con facilidad que la acreditación que le permitió a **Luis Héctor Córdoba Vergara** acceder a la condición de funcionario con estabilidad, se hizo bajo el amparo de los cambios introducidos a la Ley de Carrera Administrativa a través de la ley 24 de 2 de julio de 2007 (Cfr. foja 110 del expediente de personal aportado por la entidad).

No obstante, a pesar que en la Sentencia de 30 de diciembre de 2015, se declaró el artículo 21 de la Ley 43 de 2009, inconstitucional, no podemos perder de vista que el mencionado texto se encontraba vigente a la fecha en que ocurrieron

los hechos; por lo que resulta ser un hecho cierto que al entrar en vigencia los actos amparados por el procedimiento especial y mediante los cuales se incorporó a dicho régimen a un número plural de servidores públicos, quedaron sin efecto.

Igualmente, cabe indicar que el artículo 32 de la excerpta citada dispone que nos encontramos ante una legislación de orden público, cuya aplicación se retrotrae hasta el 2 de julio de 2007; estas normas son del tenor siguiente:

**“Artículo 21 (transitorio). En virtud de la entrada en vigencia de la presente Ley, se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizados, a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas.”**

**“Artículo 32. La presente Ley es de orden público y tendrá efectos retroactivos hasta el 2 de julio de 2007.”**  
(Lo destacado es nuestro).

De la lectura de ambas normas, resulta claro que todos los actos de acreditación a la Carrera Administrativa que fueron realizados bajo el amparo de la Ley 24 de 2007, perdieron eficacia jurídica, no solo por el mandato expreso que en tal sentido hace el artículo 21 (transitorio), sino por el hecho que la ley de la cual forma parte tiene efectos retroactivos, al haber sido aprobada por la Asamblea Nacional de acuerdo con los términos del artículo 46 de la Carta Política; de tal suerte que situaciones creadas bajo los efectos de una legislación anterior, como ocurre con la acreditación como servidor público de carrera de **Luis Héctor Córdoba Vergara**, ahora devengan en actos administrativos carentes de sustento legal.

En lo que respecta a las pruebas admitidas, este Despacho **insiste** en que las mismas **no logran desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó el**

rechazo de la reclamación presentada por Luis Héctor Córdoba Vergara, lo que se traduce en **la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por el accionante**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico en estudio, el recurrente no asumió 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 citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **el actor 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 **Luis Héctor Córdoba Vergara**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución AG 0036 de 15 de enero de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 487-15