

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 954

Panamá, 12 de julio de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, su 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 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 la actora, **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Seguridad Pública**, al emitir el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019.

La acción propuesta por la apoderada judicial de **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, su representada se encuentra amparada por el fuero de enfermedad consagrado en la ley, puesto que sufre de discopatía lumbar y catarata en ambos ojos, de ahí que no podía ser destituida con fundamento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora; aunado a que su hija

también mantiene una condición de discapacidad después que fue operada del corazón y además padece de artritis reumatoide seronegativa; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las mujeres con discapacidad y sus familiares (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

En adición, la abogada señala que el cargo que ocupaba su mandante en la institución demandada, no se enmarca dentro de la categoría de personal de confianza, de ahí que su remoción debía darse de forma justificada, esto es, por la comisión de una causal disciplinaria y observando la garantía del debido proceso, garantizándole su derecho de defensa (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta, que la entidad demandada, antes de emitir el acto que se acusa de ilegal, debió verificar si **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** se encontraba dentro del supuesto contemplado en el numeral 14 del artículo 146 de la Ley 9 de 1994; esto es, la prohibición que tiene la autoridad nominadora de despedir a los servidores públicos que les falten dos (2) años para jubilarse (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1430 de 11 de diciembre de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la demandante; ya que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, a través del cual se resuelve destituir a **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** del cargo de Inspector de Migración III que ocupaba en esa entidad, **ésta no poseía el estatus de servidor público de carrera migratoria**, tal como se indicó en la parte motiva del Resuelto 1303 de 10 de diciembre de 2019, cuando señala que: *"...mediante Resolución No.382 del 26 de agosto de 2019 se desacredita del Régimen de Carrera Migratoria y se deja sin efecto la Resolución No.431-A el 18 de abril de 2016, por considerar que no se*

---

*cumplió con las formalidades que establece la Ley. Al respecto de lo anterior, la servidora pública **DORITA ALONSO MENESES DE PIMENTEL**, al notificarse de la Resolución *up supra*, no anuncia ni presenta Recurso de Reconsideración, por lo que queda en firme su desvinculación del Régimen Especial de Carrera Migratoria.”; de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta dicha condición, con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo (Cfr. foja 18 del expediente judicial).*

De igual manera, vale la pena aclarar que la recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa, siendo esta la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincularla del cargo **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que 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 y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la

---

remoción de la prenombrada encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Por otra parte, este Despacho advierte que la apoderada judicial de la accionante señala 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”*; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

**“Artículo 1:** El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte 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 en el presente negocio jurídico la actora **no aportó ningún documento médico que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

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 por objeto

determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que la actora se encuentre mermada 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, 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.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática 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).

En otro orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega la actora la amparaba en calidad de familiar de una persona discapacitada que depende de ella**, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que

los documentos que **la recurrente aportó junto con la demanda**, y que constan a fojas 44, 45 y 46 del expediente judicial, a saber: a) la certificación médica, expedida el **15 de mayo de 2019**, por el Doctor Anibal De León Sosa, médico funcionario de reumatología del Hospital Santo Tomas, que **constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento** que presenta la señora Doralis Janeth Pimentel Alonso, hija de la accionante; b) un formulario DF-01 de la Secretaría Nacional de Discapacidad, denominado Resumen del historial clínico para personas con condición de salud de origen físico o motor, de la paciente Doralis Pimentel Alonso, con cédula 8-766-281, 36 años, descendiente de la accionante, documento de uso exclusivo para el proceso de certificación de discapacidad; y, c) el certificado de nacimiento de Doralis Janeth Pimentel Alonso, fechado el **07 de febrero de 2020**, emitido por la Dirección de Registro Civil del Tribunal Electoral, a través del cual se certifica la inscripción del nacimiento del familiar de la demandante, **documento que resulta posterior a la emisión del acto objeto de reparo**; a través de los cuales **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** busca comprobar la discapacidad de su pariente, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, pues los mismos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.** El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

**Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).**

En cuanto al cargo de infracción que la recurrente aduce en contra del numeral 14 del artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, relativo a la prohibición de despedir sin causa justificada a aquellos servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, no se puede perder de vista, que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 51 de 2005, el derecho a la jubilación para las mujeres se concede a partir de los 57 años; sin embargo, **Dorita Alonso Meneses de Pimentel, nacida el 27 de junio de 1960, tiene 60 años**, por lo que la misma no se encuentra en el rango establecido en la citada ley, de allí que, mal puede argumentar que no se le podía destituir del Ministerio de Seguridad Pública, **puesto que no le hacen falta dos (2) años para optar por ese beneficio como lo expresa la mencionada disposición, sino que tiene cuatro (4) años por encima de la edad fijada** (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de sus **prestaciones laborales y salariales**, este Despacho estima necesario advertir que en el acto objeto de reparo, quedó claramente dispuesto en el artículo segundo de su parte resolutive que, cito: *“Reconocer al servidor público sus prestaciones económicas que por ley le corresponda”*, de lo que se infiere, sin lugar a dudas, que la entidad demandada jamás ha desconocido pagarle a Dorita Alonso Meneses de Pimentel, lo que por derecho le corresponde, por lo que, solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al Ministerio de Seguridad Pública tal pretensión, no es cónsono con el reclamo de las prestaciones laborales que hoy efectúa la recurrente (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

**Actividad Probatoria.**

En el Auto de Prueba 50 de 4 de febrero de 2021, modificado por la Resolución de 21 de mayo de 2021, quedó acreditado que la accionante se limitó a aportar pruebas documentales que **en nada corroboran sus planteamientos dirigidos a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019;** sin embargo, ello, no cambia los hechos y causas que originaron la desvinculación del cargo que desempeñaba **Dorita Alonso Meneses de Pimentel** en el **Ministerio de Seguridad Pública**, ya que la prenombrada no se encontraba protegida por el régimen de Carrera Administrativa o en alguna ley especial, ni gozaba de algún fuero o condición específica que le otorgara el derecho a la estabilidad en el cargo, susceptible de quedar amparada en el ámbito genérico de las prohibiciones y excepciones constitucionales y legales a las cuales se refieren las normas que amparan a los servidores públicos bajo algún sistema de estabilidad en el cargo (Cfr. fojas 144-145 y 158-164 del expediente judicial).

Por otro lado resulta importante advertir que, el Auto de Prueba 50 de 4 de febrero de 2021, fue modificado por la Resolución de 21 de mayo de 2021, en el sentido de **no admitir las pruebas de informe** que guardan relación con: a) si la Resolución 312 de 11 de julio de 2019 fue notificada a la demandante; b) si la Resolución 312 de 11 de julio de 2019 fue publicada en Gaceta Oficial; c) si se emitió una resolución administrativa que autorizara a los miembros del Consejo de Ética y Disciplina designados en el año 2019, a efectuar un proceso de investigación administrativa sobre todas las acreditaciones y homologaciones que fueron realizadas desde el 11 de mayo de 2015 al 30 de junio de 2019; y, d) si a la demandante Dorita Alonso Meneses de Pimentel, se le notificó que se le estaba efectuando un proceso de investigación administrativa sobre su acreditación en la carrera migratoria; debido a que el Tribunal consideró, que dichas pruebas resultaban dilatorias, inconducentes e ineficaces, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del



Código Judicial, ya que la demandante no indicó, por un lado, la relación que guarda la Resolución 312 de 11 de julio de 2019, con el acto acusado; y por el otro, el objeto del proceso es determinar la legalidad o no de la destitución de la prenombrada, y no así de la desacreditación (Cfr. fojas 158-164 del expediente judicial)..

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **tampoco logran** demostrar que la autoridad nominadora **Ministerio de Seguridad Pública**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con la **carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar 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 lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por **Dorita Alonso Meneses de Pimentel**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 210-20