

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 252

Panamá, 20 de febrero de 2025

**Proceso
Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Expediente 866212024.

La magister Isaura Rosas Pérez, actuando en nombre y representación de **Iris Argelis López Mojica**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No.OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, y su acto confirmatorio, la Resolución DM No.OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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, que la Resolución DM No.OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, se apegó a los principios de estricta legalidad y de motivación.

La apoderada judicial de la accionante expone que esta padece una enfermedad degenerativa, producto de una caída en la institución cuando llegaba a la oficina, que la mantuvo incapacitada y la ha dejado con secuela que le dificulta caminar de manera permanente y bajo medidas médicas.

Asimismo, sostiene que el acto administrativo impugnado, dejó sin efecto el nombramiento de la accionante con enfermedad crónica, vulnerando el debido

proceso, toda vez que goza de fuero laboral. Además, vulneró el debido proceso al ser destituida sin una causa legal justificada.

La representante judicial de la accionante señaló que esta fue diagnosticada con hipertensión arterial leve, obesidad 3, insuficiencia vascular ms inferiores, por medio de una certificación médica, que entregó en la oficina de recursos humanos.

Por otra parte, la actora cuestionó que fue desvinculada sin un proceso disciplinario, que conforme a las sanciones establecidas en el Reglamento Interno, son aplicables de manera progresiva, de modo que se acredite una causal justificada. Por lo que, también se vulneró el debido proceso, al ser aplicada directamente la destitución, a sabiendas de su estado de vulnerabilidad y fuero laboral.

En relación con estos señalamientos, nos permitimos **reiterar lo expuesto en la Vista 1726 de 22 de octubre de 2024**, de contestación de la demanda bajo examen, donde indicamos que no le asiste la razón a **Iris Argelis López Mojica**, por las siguientes consideraciones.

De un análisis de la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, que es objeto de la demanda, reiteramos que esta tiene su fundamento en las facultades legales que le son conferidas al Ministro de Ambiente, de nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas, tal y como lo establece la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, artículo 7, numeral 8. En este marco, observamos dentro de sus motivaciones, que la entidad pública estimó que la accionante tenía la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción, conforme al artículo 2 de Ley 9 de 1994 (Texto Único).

En efecto, debemos destacar que la señora **Iris Argelis López Mojica** no accedió al cargo público, mediante un concurso o sistema de méritos que le

asegurara estabilidad laboral. Por lo cual, desde este punto vista, este Despacho coincide con la entidad demandada, al estimar que la señora **Iris Argelis López Mojica** no ingresó al cargo público con base a un sistema de méritos que le asegurara estabilidad o un fuero laboral, bajo un régimen de carrera administrativa o profesión amparada por otra carrera o Ley especial.

En este contexto, reiteramos que la accionante no ha aportado ningún elemento que permita acreditar que su ingreso al cargo es producto de un procedimiento o sistema de méritos, que la haya incorporado a un régimen de carrera administrativa que le haya asegurado su estabilidad en el cargo.

Por tanto, nos permitimos reiterar que la accionante al no acceder al cargo público mediante un concurso o sistema de méritos, en todo el tiempo laborado se mantuvo ejerciendo sus labores dentro de la institución bajo la categoría de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, en consecuencia, para que proceder a su remoción, no era necesario que la autoridad nominadora, invocará una causa justificada para su desvinculación o que incoará un proceso disciplinario previo, como presupuesto legal antes de su desvinculación.

Cabe reiterar que, a través de la Resolución DM No. OIRH-01111-2024 de 7 de mayo de 2024, la entidad demandada, utilizó como fundamento precisamente la Ley 9 de 1994 (Texto Único), artículo 2, que trata del servidor público de libre nombramiento y remoción, donde señala lo siguiente:

“**Artículo 2.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.

2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. **Servidores públicos que no son de carrera.** Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (El resaltado es de la Procuraduría).

Bajo este marco normativo, este Despacho no vislumbra que la entidad pública a través de la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, haya vulnerado las normas invocadas por la demandante, máxime que no ha aportado ningún elemento que nos revele indicios de ilegalidad. Esto, pues ha quedado acreditado que la accionante no poseía estabilidad laboral por no haber ingresado al cargo mediante un procedimiento o concurso de méritos, sino que dentro de la institución se mantenía bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

Con respecto a la categoría de libre nombramiento y remoción, nos permitimos reiterar que en un caso similar, la Sala Tercera de la Corte Suprema, expuso lo siguiente:

Así las cosas, el accionante con fundamento en los cargos de infracción presentados, alega, la falta de un Procedimiento Disciplinario que diera como resultado su destitución; que el Acto acusado, a su juicio, carece de una parte motiva, incumple con los procedimientos establecidos, y el Debido Proceso.

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor ..., se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya

cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994..." (cfr. Sentencia de 9 de julio de 2021. Sala Tercera Corte Suprema de Justicia) (La negrita es de la Sala Tercera) (El subrayado es de la Procuraduría).

Desde esta perspectiva, podemos reiterar que en el caso de **Iris Argelis López Mojica**, no era necesaria la invocación de una causa legal justificada ni incoar un proceso disciplinario previo como presupuesto legal, antes de proferir la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, ya que meridianamente cumplió con los principios que deben regir los actos administrativos, como el principio de legalidad y motivación, pues explicó los fundamentos legales y los hechos que justificaban la adopción de la decisión; es decir, la autoridad nominadora tomó en consideración los elementos fácticos que permitían proceder con la desvinculación de la demandante y no el resultado de la imposición de una sanción disciplinaria, sino que en el ejercicio de las facultades discrecionales que legitimaban su proceder con el acto de desvinculación. Por lo que, mal se puede alegar que la resolución administrativa acusada haya vulnerado las normas legales invocadas por la demandante.

- **Análisis referente al Recurso de Reconsideración y la alegación de enfermedad degenerativa señalada por la actora.**

De un examen de las constancias procesales, se observa que **Iris Argelis López Mojica** fue notificada de la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, en su condición de funcionaria de libre nombramiento y remoción. Asimismo, se advierte que a la accionante se le permitió el pleno ejercicio del derecho de defensa, mediante el correspondiente recurso de reconsideración.

Luego, se observa en los cargos de ilegalidad dirigidos contra el acto administrativo acusado, que la accionante reiteró que constaba la certificación médica en su expediente de personal, lo que fue confirmado por la entidad demandada.

Al respecto, observa este Despacho, que la entidad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones sustentó en lo referente al expediente y los documentos aportados en este, que ninguno certificó que su enfermedad le produzca discapacidad laboral y el grado de la misma, conforme a los artículos 1 al 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019.

Ahora bien, para sustentar la presente demanda, la accionante aportó la certificación médica que dice haber hecho referencia en su recurso de reconsideración. En aras de confirmar la veracidad de este hecho, verifica este Despacho de un examen de dicha certificación médica, que solamente contiene indicaciones de medidas prorrogables y restricciones permanentes que son aptas para trabajar la señora **Iris Argelis López Mojica**. Por lo que, no acredita por si sola la enfermedad que dice padecer.

Luego, es importante reiterar y hacer la salvedad que toda discapacidad laboral por el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, de conformidad con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005,

modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, debe ser acreditada al menos por medio de dos (2) certificaciones médicas, emitidas por médicos idóneos, conforme lo establece el artículo 5 de la excerta legal antes citada y que no constan en el caso en estudio.

Por tanto, no se puede colegir que a través de la resolución acusada, se hayan vulnerado las normas legales que protegen a las personas con enfermedades degenerativas invocadas por la accionante.

Adicionalmente, es preciso señalar en lo referente al recurso de reconsideración y la alegada enfermedad de la accionante, que la autoridad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones señaló con respecto a las pruebas (copias simples) aportadas con el recurso y el expediente personal, que ninguna correspondía a la certificación de discapacidad expedida por la Secretaría Nacional de Discapacidad, conforme a la Ley 42 de 1999, y sus reglamentos.

Luego, de un examen de la certificación médica que señaló en el recurso de reconsideración, reiteramos que esta solamente menciona indicaciones de medidas prorrogables y de restricciones permanentes que no le impiden para trabajar a la señora **Iris Argelis López Mojica**. Es decir, no es una certificación médica que sirva para acreditar la discapacidad alegada. Por tanto, mal se le puede endilgar a la resolución acusada, que vulneró las normas legales invocadas por la actora.

- **Análisis con respecto al Recurso de Reconsideración y la alegación del fuero sindical de la actora.**

Sobre este punto, debemos destacar que la entidad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones señaló que en el expediente consta la Nota No. 370.DOS.2024, del Ministerio de Trabajo, del Departamento de Organizaciones Sociales, donde indicó en lo referente al

Sindicato Nacional de Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente de la República de Panamá (SINASPUMAP), que este no fue admitido mediante la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024 y que para la fecha del acto de remoción, el fuero sindical alegado ya se encontraba prescrito, conforme al artículo 384, numeral 1 del Código de Trabajo.

Frente al alegado fuero sindical de la actora, cobra gran relevancia remitirnos al artículo 384, numeral 1 del Código de Trabajo, donde señala lo siguiente:

“Artículo 384. La duración del fuero sindical está sujeta a las siguientes reglas:

1º.- Para los miembros de los sindicatos en formación se extenderá hasta por tres meses después de admitida su inscripción”.

Conforme a lo anterior, de un análisis de la Resolución DM No. OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, coincide este Despacho en que el momento de su notificación a la accionante, ya se encontraba prescrito el supuesto fuero sindical, pues previamente al acto impugnado se había expedido la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024, donde no fue admitido, que además nos confirma haber vencido el término de tres (3) meses de extensión del supuesto fuero sindical. Por tanto, podemos colegir que desde la fecha de expedida la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024 antes mencionada y la fecha de notificación del acto de remoción impugnado, ya se encontraba vencido en creces el término de tres (3) meses de extensión del supuesto fuero sindical, conforme al precitado artículo 384, numeral 1 del Código de Trabajo.

Por tanto, mal puede alegarse que a través de la resolución acusada, se haya vulnerado la normativa referente al fuero sindical invocada por la demandante.

- **Análisis en relación con el pago de salarios vencidos.**

Sobre este punto, nos permitimos reiterar que el reclamo de pago de los salarios vencidos, es manifiestamente improcedente, toda vez que, para que ese derecho pueda ser reconocido, es necesario que sea reconocido expresamente en la Ley, para acceder a lo pedido. Sobre este particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), ha indicado lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora (...) esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.”

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (El subrayado es de la Procuraduría).

Luego de un estudio minucioso de las constancias procesales, como no se ha acreditado que a la accionante le asista el derecho de salarios vencidos o dejados de percibir, mal se puede endilgar que a través de la resolución atacada, se haya vulnerado las normas invocadas por la actora que conlleve al reconocimiento de pago alguno.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera a través del Auto de Pruebas N° 3 de tres (3) de enero de dos mil veinticinco (2025), **admitió** a favor de la recurrente las pruebas documentales aportadas visibles a fojas 15 a 16, 17 a 22, 23 a 26, 27, 55 a 71, 72 a 82 y 83 del expediente judicial, así como también la prueba aducida por la

actora y la Procuraduría de la Administración, consistente en la copia autenticada del expediente de personal de la accionante que guarda relación con este caso.

Por otra parte, la Sala Tercera **no admitió** las copias simples visibles a fojas 34, 35, 36 a 37 y 38 del expediente judicial, ni admitió las diligencias de 'ratificación' (reconocimientos) de contenido y firma solicitada por la actora en su demanda y en su libelo de pruebas, por recaer en copias autenticadas y en documentos originales, que se presumen son auténticas. (Cfr. fojas a 86 a 87 del expediente judicial).

De un análisis del caudal probatorio, podemos concluir que en el caso en estudio, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial**. Sobre este punto, nos remitimos a la Resolución de **Auto de 10 de julio de 2019**, expedida por la Sala Tercera, donde señaló 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:

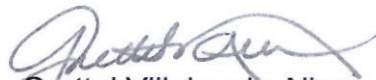
...
Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

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°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de

Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.
..." (Énfasis suplido).

Sobre la base de lo anterior, no podemos soslayar la importancia que reviste en el análisis y decisión de fondo, el hecho que **la demandante cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**. Por tanto, ante la ausencia de suficientes elementos probatorios en la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción promovida por **Iris Argelis López Mojica**, este Despacho solicita con todo respeto a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DM No.OIRH-0111-2024** de 7 de mayo de 2024, expedida por el **Ministerio de Ambiente**, y su acto confirmatorio, la Resolución DM No.OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General