

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1016

Panamá, 05 de julio de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegatos de conclusión.

Expediente 752952020.

La Licenciada Ivonne del Carmen Sánchez Montes, actuando en nombre y representación de **Ricardo Martínez González**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitida por el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 de plena jurisdicción 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 **Ricardo Martínez González** en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo anotado previamente, la información que consta en autos indica que el acto objeto de controversia es el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitido por el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos**, a través de la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ricardo Martínez González**, en el cargo de *“Asistente Ejecutivo II”*, quien fuera nombrado como personal transitorio mediante el Resuelto de Personal 313 de 2 de enero de 2020 (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

Como apuntamos en su momento, al sustentar su pretensión y los cargos de infracción endilgados, la apoderada judicial del actor manifestó, en lo medular, que el acto acusado de ilegal, infringió el **artículo 146 (numerales 1, 15 y 16) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, y los **artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, toda vez que desvinculó a su representado sin una causa justificada, basándose en que es un servidor público de libre nombramiento y remoción que no posee ninguna condición legal que asegure su estabilidad en el cargo, ignorando el hecho que éste padece de enfermedades crónicas y degenerativas, las cuales desarrolló en el transcurso de su vida laboral, en tal sentido, estima que la facultad discrecional de la autoridad nominadora no es de carácter absoluta e ilimitada (Cfr. fojas 5-15 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración.

Tal como señalamos en la **Vista Número 016 de 15 de enero de 2021**, contentiva de nuestra contestación de demanda, la remoción del accionante se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora 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 o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el recurrente en el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Como subrayamos en su momento, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Ricardo Martínez González** no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que la autoridad nominadora haya removido al actor del cargo que ocupaba como *“Asistente Ejecutivo II”*, con sustento en el **artículo 9 (literal i) de la Ley 1 de 11 de enero de 1965**, modificada por la Ley 23 de 29 de junio de 2006, que le faculta para crear la organización

administrativa de la entidad, y de acuerdo con ella, nombrar o remover a su fuerza laboral (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 25579 de 3 de julio de 2006).

En este marco, esta Procuraduría estima oportuno resaltar que del examen de las pruebas aportadas por el mismo demandante, se pudo constatar que **Ricardo Martínez González fue nombrado mediante la Resolución 313 de 2 de enero de 2020, en calidad de personal transitorio, por tanto, para remover del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario**; 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 y luego accedió a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En cuanto a los supuestos padecimientos que señala el actor (hipertensión arterial y osteoartrosis degenerativa de la columna lumbosacra), esta Procuraduría debe reiterar que **el fuero laboral al que se refiere éste en su escrito de demanda, es aquél que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, la cual debe ser certificada, conforme lo establecen los artículos 1 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.**

Sobre este punto, esta Procuraduría observa que el accionante no aportó información que acredite las enfermedades que éste alega, en ese sentido, la ley es clara al establecer que **toda documentación médica sobre algún padecimiento de salud debe señalar claramente que le produce una discapacidad laboral**; es decir, que dicho estado de salud **limite su capacidad de trabajo**; y 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, razón por la cual no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia.

Así las cosas, este Despacho es de la opinión que el **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humano** estableció de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del hoy demandante **se fundamenta en la facultad discrecional que la ley le otorga al tratarse de un servidor público nombrado de forma transitoria, que no se encuentra incorporado al Régimen de Carrera Administrativa ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo**; por lo que mal puede alegar que la resolución administrativa acusada deviene en ilegal.

Por último, respecto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera oportuno poner de relieve que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ricardo Martínez González**, 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 en reiterada jurisprudencia.

III. Actividad Probatoria.

Respecto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente destacar la escasa efectividad de los medios ensayados por **Ricardo Martínez González**, para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En efecto, el Magistrado Ponente emitió el **Auto de Pruebas 100 de cuatro (04) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales aquellas presentadas por el accionante con la demanda y unas solicitudes de informe dirigidas a la Clínica Ocupacional de la

entidad demandada y la Caja de Seguro Social, de ahí que este Despacho promovió un recurso de apelación ante el resto de los Magistrados que integran el Tribunal, quienes conforme a los criterios expuestos en la Resolución de diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023), confirmaron la decisión emitida por el Sustanciador (Cfr. fojas 79-83 y 96-98 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, por medio del Oficio 1369 y el Oficio 1370, ambos del 15 de junio de 2023, esa Magistratura le solicitó al **Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos** y a la Caja de Seguro Social que remitieran los expedientes administrativos que guardan relación con el caso bajo análisis; los cuales no habían sido enviados a la Secretaría de la Sala Tercera al momento que este Despacho confeccionara los alegatos de conclusión; sin embargo, lo anterior no obsta para que lo que reposa en autos preste mérito suficiente para negar todas las pretensiones del accionante (Cfr. fojas 100-101 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de **Ricardo Martínez González**, este Despacho es del criterio que los mismos carecen de validez y utilidad para probar la veracidad de sus alegaciones, en la medida que **la remoción del prenombrado encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos, máxime cuando el recurrente había sido nombrado en calidad de personal transitorio; motivo por el cual podemos colegir que no se produce la alegada infracción al artículo 146 (numerales 1, 15 y 16) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.**

En este contexto, vale la pena aclarar que el cargo que desempeñaba **Ricardo Martínez González** no le daba la condición de funcionario de carrera administrativa, siendo este requisito lo 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.

En relación a los problemas de salud manifestados por el hoy recurrente, no hay que perder de vista lo expresado por la autoridad nominadora en cuanto a que **el accionante no aportó documento alguno que acreditara el padecimiento de alguna enfermedad en su expediente de personal conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, esto es, no ha acreditado que el padecimiento que alega tener, le produce una discapacidad laboral que limite su capacidad de trabajo; por lo que solicitamos los cargos de infracción endilgados sean desestimados por ese Tribunal.**

En este escenario, este Despacho considera necesario **subrayar** que **la actividad probatoria, ya sea en sede administrativa o judicial, debe surtirse dentro de los espacios destinados para ese fin; por lo que, aun cuando en sede judicial pudiera hipotéticamente acreditarse el documento que certifique que el actor padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, este no es el momento ni la instancia en la que se debe dar; ya que, como hemos mencionado anteriormente, dicho ejercicio debe satisfacerse en la vía gubernativa, en ese sentido, el recurrente no puede pretender mantener elementos de convicción dentro de su fuero interno, para posteriormente presentarlos, eliminando con ello la posibilidad que la entidad administrativa que emitió el acto objeto de reparo, los hubiera podido valorar en su justa dimensión y en el momento procesal correspondiente; y convirtiendo, en consecuencia, al Tribunal Contencioso Administrativo en una tercera instancia.**

Las reflexiones anteriores nos permiten colegir, sin lugar a dudas, que en el negocio jurídico bajo examen, **la actividad probatoria del accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y**

acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes medios de convicción a fin de acreditar los argumentos de hechos y de Derecho alegados en el libelo.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Resolución de trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, señaló en torno a este tema lo que a continuación transcribimos:

“De las normas supra citadas se colige, sin mayor reparo, que en el caso bajo estudio no se ha dado ninguna de las infracciones alegadas por la actora, más aun si obvió aportar al proceso cualquier medio de convicción que sirviera para desvirtuar el contenido de los actos administrativos impugnados, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial...

Al efecto, la Sala debe manifestar que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente** (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

‘La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierde el orden jurídico.’ (DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).

Como quiera que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debe aportar al proceso las pruebas de los hechos que alega y, como en el presente caso..., no logró acreditar la supuesta violación de los principio de estricta legalidad y del debido proceso legal.

...” (Lo resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes citado, se infiere que **las partes son las que deben probar las consideraciones que le sean favorables, por tal motivo, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que demanda; situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del infolio resulta insuficiente para poder acreditar los argumentos en los que se fundamenta el recurrente.**

En virtud de los planteamientos antes expuestos, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, **esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 860 de 12 de agosto de 2020, emitido por la Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto Gorzález Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General