

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1022

Panamá, 03 de agosto de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019, emitido por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio y 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, **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al emitir el Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019.

I. **Nuestras alegaciones.**

La acción propuesta por la apoderada judicial de **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, tiene como fundamento el hecho que, en su opinión, la entidad estaba obligada a iniciar un procedimiento disciplinario y concluirlo luego de haberle respetado todas las garantías procesales, por lo que estima, que existió un quebrantamiento al artículo 32 de la Constitución Política, pues a su mandante no se le tramitó investigación disciplinaria

alguna que pudiera justificar la aplicación de una sanción como la destitución, lo que motivó que el acto administrativo en cuestión, fuera emitido con prescindencia del principio del debido proceso (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, señala la actora, que el Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019, que se acusa de ilegal, desatendió el sentido y alcance del artículo 300 del texto constitucional (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial).

En adición, la abogada indica que su mandante se encuentra amparada por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, puesto que sufre de diabetes Mellitus Tipo 2, padecimiento sobre el cual existen dictámenes médicos; por consiguiente, no podía ser removida de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que, la prenombrada también se encuentra amparada por la protección laboral reconocida en la Ley 42 de 1999; y la Ley 25 de 10 de julio de 2007, producto de la discapacidad que ella presenta, al igual que su madre; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las personas con discapacidad y sus familiares, lo que constituye una injusticia contra su poderdante (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 439 de 15 de abril de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la accionante; ya que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019, a través del cual se resuelve destituir a **Angeli Yarabi Rodríguez Coba** como Secretaria II, **ésta no gozaba de estabilidad laboral porque no era una funcionaria de carrera administrativa**, siendo esta la condición que le otorga el fuero 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; 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.

Aunado a lo antes anotado, y de acuerdo con lo que consta en autos, tampoco se observa que se hubiera acreditado que la ex servidora pública **Angeli Yarabi Rodríguez Coba** estuviera protegida por el régimen de Carrera Administrativa o alguna ley especial, ni que posea algún fuero o condición específica que le otorgue 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 protegen a los servidores públicos.

Por tal motivo, para desvincular a la recurrente **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla del decreto de personal 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, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante 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 garantías judiciales**; por lo que solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el **considerando** del Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019, que constituye el acto acusado, **se establece 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 de la hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

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, involutivas 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 produzca 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 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 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, 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.

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 el Fallo de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018), que en lo 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**, 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**, a saber: **a)** La certificación médica, sin fecha, expedida por el Doctor Omar Castillo, oncólogo médico del Instituto Oncológico Nacional, que constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta la señora María de Los Santos Coba Morales, madre de la accionante; **b)** La nota 214-01-0552 de 3 de octubre de 2019, emitida por la Directora Provincial de Ingresos de Colón, a través de la cual remite a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, el diagnóstico de la recurrente y además indica que ésta se encuentra en el programa de salud de adulto en la clínica diabética; **c)** La certificación médica, fechada 23 de agosto de 2019, expedida por la Doctora Teodolinda Fuentes, médico general de la Policlínica de Sabanitas Laurencio J. Ocaña, que constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta la demandante; y, **d)** Un formulario de la Oficina Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, denominado “Solicitud del Beneficio de las 144 horas adicionales”, de **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, documento de uso exclusivo para hacer uso del beneficio de horas adicionales para asistir o acompañar a citas médicas a su madre (Cfr. fojas 18, 19, 20 y 21 del expediente judicial).

A través de la documentación antes reseñada, la accionante busca comprobar su discapacidad y la de su pariente; sin embargo, **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 No.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 No.36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No.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).

II. Del reclamo de la demandante sobre los salarios caídos y el pago de los derechos adquiridos (décimos y tiempos compensatorios).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos y demás prestaciones laborales, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, 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 veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2015), que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el

caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa..." (Lo resaltado es nuestro).

Respecto a la solicitud que hace la accionante para que se le paguen los derechos adquiridos (décimos y tiempos compensatorios), 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 a la servidora pública las 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 Angeli Yarabi Rodríguez Coba, lo que por derecho le corresponde, por lo que, solicitarle a la Sala Tercera, que ordene al Ministerio de Economía y Finanzas tal pretensión, no es cónsono con el reclamo de las prestaciones laborales que hoy efectúa la recurrente (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

III. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Prueba No.345 de veintiuno (21) de junio de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 18, 19-20, 21, 27-28, 29-31, 32-36, 37, 38, 39, 40-43 y 44 (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso.

La Sala Tercera, por medio del Oficio No.1513 de 30 de junio de 2021, le solicitó al **Ministerio de Economía y Finanzas** la copia autenticada e íntegra del expediente de personal de **Angeli Yarabi Rodríguez Coba** (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que, en lo que respecta a la información solicitada a la entidad demandada a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, la misma fue remitida al Tribunal en copia autenticada, a través de la Nota MEF-2021-42378 de 21 de julio de 2021 (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**; 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 treinta (30) de diciembre de dos mil once (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).

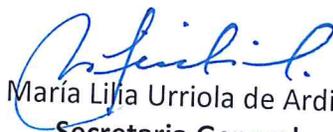
En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’.* (SOLANO SIERRA, Jairo

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 **Angeli Yarabi Rodríguez Coba**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.514 de 13 de noviembre de 2019**, emitido por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, 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 Lijia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 233-2020