

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 105

Panamá, 13 de enero de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

El Licenciado Abilio Camaño Quintero, quien actúa en nombre y representación de **María Concepción González González**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.676 de 3 de septiembre de 2019, emitida por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, su acto confirmatorio y 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 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 la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.676 de 3 de septiembre de 2019, dictada por la **Lotería Nacional de Beneficencia**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **María Concepción González González** del cargo de Secretaria, y con funciones según estructura de Secretaria I (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

El citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración y confirmado mediante la Resolución No.2019-133 de 23 de septiembre de 2019, la cual le fue notificada a la accionante el 10 de octubre de 2019 (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de diciembre de 2019, **María Concepción González González**, por conducto de su apoderado judicial, se presentó a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.676 de 3 de septiembre de 2019 y su acto confirmatorio; y se declare que la demandante no puede ser removida del cargo y que se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios que haya dejado de percibir durante el período de remoción (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

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

En esta ocasión **reiteramos** lo manifestado en la **Vista 201 de 10 de febrero de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la recurrente, ya que una vez analizada la solicitud realizada por **María Concepción González González**, en la que fundamenta su pretensión, este Despacho considera que la misma debe ser desestimada por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que reiteramos a continuación.

Tal como consta en autos, la **Lotería Nacional de Beneficencia** dejó sin efecto el nombramiento de **María Concepción González González** del cargo de Secretaria, y con funciones según estructura de Secretaria I, en la Agencia de Aguadulce, de conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, que es del tenor siguiente:

“Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política...

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y **la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.**”

De igual forma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo tenor es el siguiente:

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

...
49. Servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por naturaleza de su función están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

...” (Cfr. fojas 11 y 114-115 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, vale la pena destacar que **María Concepción González González** no está amparada bajo el régimen especial que establece la Ley de Carrera Administrativa u otra Carrera de servidor público, por lo que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción y para desvincularla de su cargo no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 y 115 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, tenemos que en el acto acusado de ilegal, se determinó que el cargo que ocupaba **María Concepción González González**, es decir de Secretaria, y con funciones según estructura de Secretaria I, en la Agencia de Aguadulce, de la **Lotería Nacional de Beneficencia**, estaba fundado en la confianza de sus superiores y al perderse la misma, se procedió a dejarlo sin efecto (Cfr. foja 114 del expediente judicial).

De igual manera, esta Procuraduría estima necesario **reiterar** que en el caso sub júdice se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución administrativa acusada, 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 el haber dejado sin efecto el nombramiento de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.

Por otro lado, este Despacho advierte que el apoderado judicial de **María Concepción González González**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley No.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 No.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 la accionante no aportó el o los documentos idóneos que acrediten que la condición clínica que alega padecer **limite su capacidad de trabajo**; y que, además **haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**

Afirmamos lo anterior pues de la lectura de la Resolución Administrativa No.676 de 3 de septiembre de 2019 y de la Resolución No.2019-133 de 23 de septiembre de 2019, que mantuvo en todas sus partes el acto principal, se observa que la autoridad nominadora evaluó todos los elementos aportados por la accionante y estimó que no eran suficientes para

reconsiderar la decisión adoptada, es decir, la desvinculación de **María Concepción González González**.

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante **destacar** la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, y **acreditar 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, el padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que se encuentre mermado 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 la misma 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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

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).

Lo anterior nos permite **reiterar** que en el expediente judicial **no consta** que la recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, previa a la terminación de la relación laboral y en los términos que contempla la Ley No.59 de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, alguna prueba idónea que permita demostrar, como lo hemos explicado en los párrafos que preceden, que las enfermedades crónicas que dice padecer le causen discapacidad laboral.

Dentro de este contexto, debemos observar que **no se puede perder de vista** que ha quedado claro que la desvinculación de **María Concepción González González**, obedeció al hecho que la mismo ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción.

Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a las alegadas enfermedades que supuestamente padece **María Concepción González González**, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“...

Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...**debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa.**

Es conveniente destacar los aspectos y las diferencias de incapacidad y discapacidad, siendo ésta última la salvaguardada (sic) en la Ley 59 de 2005, la discapacidad laboral es ‘la incapacidad de procurarse o realizar un trabajo de acuerdo a su sexo, edad, formación y capacitación, que le permite obtener una remuneración equivalente a la que le correspondería a un trabajador no discapacitado en situación análoga’. También se define la discapacidad laboral como: ‘la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar tareas de una profesión u

oficio, o la imposibilidad para permanecer ocupando en cualquier empleo remunerado, debido a las propias limitaciones funcionales que causa la enfermedad' (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe, 1970).

...

La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento, resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, **no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.**

Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.

El fallo de esta Superioridad de 28 de enero de 2014, destaca lo siguiente:

'Si bien es cierto, la demandante ha invocado el fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, quedando acreditado que la misma padece de hipertensión arterial crónica, en el expediente no existe constancia probatoria alguna que acredite que dicha enfermedad le provoca discapacidad laboral'.

...

La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, deber ser comprobada y en este caso no ha sucedido así. Entonces, con esta diligencia se demuestra que la incapacidad no es lo mismo que discapacidad y para que una persona se encuentre amparada en la Ley 59 de 2005, debe acreditarse la discapacidad" (La negrita es nuestra).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho **resalta** en que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **María Concepción González González**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...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 inveterada 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.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la **Lotería Nacional de Beneficencia** tal pretensión, carece de sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas N°47 de dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021), en el que se admitió a favor de la accionante, entre otros medios probatorios: “Se admiten como pruebas documentales aportadas por la parte actora, las visibles en las fojas 11 y 12, 13 y 14, 15 a 17, 22, 23, 24 a 54, 55 a 79, 80 a 86, 87 a 107...” (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

De igual manera, se admite como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo relacionado al presente caso (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del escaso material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en

el presente proceso el recurrente **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 diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo 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 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que**

no se cumple en el caso bajo examen, pues **la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que la recurrente fundamenta la acción que se examina.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda presentada por el Licenciado Abilio Camaño Quintero, actuando en nombre y en representación de **María Concepción González González**; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.676 de 3 de septiembre de 2019, emitida por la Lotería Nacional de Beneficencia**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 1070-19