

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1408

Panamá, 7 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de Conclusión.**

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.37 de 9 de marzo de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Ambiente**, 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.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto de Personal No.37 de 9 de marzo de 2020**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Ambiente, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel** del cargo de Evaluador de Proyectos I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución No.0233-2020 de 1 de septiembre de 2020**, expedida por el Ministro de Ambiente, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada a la accionante el 10 de septiembre de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de noviembre de 2020, **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel**, a través de su apoderado judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su desvinculación y se le reconozcan todas sus pretensiones laborales (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

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

En esta ocasión **reiteramos** lo manifestado en la **Vista 509 de 28 de abril de 2021**, 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 **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel**, 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, el Ministerio de Ambiente dejó sin efecto el nombramiento de **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel** del cargo de Evaluador de Proyectos I, 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 acarre la remoción del puesto que ocupan.

...” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior y de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, es preciso destacar que su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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; condición en la que se ubicaba la actora en el Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 21- 22 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente reiterar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial, de ahí que de igual forma, fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública, no era necesario invocar causal alguna; 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, como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

“**Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

En ese orden de ideas, **resaltamos** que tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite**, como erróneamente argumenta la demandante.

Por otro parte, respecto al fuero laboral que alega la actora la amparaba porque su hijo padece de una enfermedad crónica, según lo consagrado en la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente **destacar** que la demandante no presentó los documentos, a través de los cuales busca comprobar la discapacidad de dicha enfermedad. **El documento idóneo que establece la ley para acreditar determinada condición en una persona, lo constituye la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, así 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).

De igual manera, **reiteramos** lo dispuesto en el artículo 45-A de la Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, adicionado por el artículo 54 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

“**Artículo 54.** Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

**Artículo 45-A.** La persona con discapacidad, **padre**, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

**En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

Por último, en cuanto al reclamo que hace la recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima importante **insistir** en que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel**, 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 3 de abril de 2018, que en su parte pertinente dice así:

“...

Por otro lado, en cuanto 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 diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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 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 que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

En cuanto al tema de los salarios caídos la sentencia de 19 de noviembre de 2004 señala lo siguiente:

‘...Por último, y en relación a los salarios dejados de percibir por el señor..., esta Sala estima que, lamentablemente, los mismos no pueden ser retribuidos en virtud de que para que esto sea viable, debe ser dictaminado expresamente por la Ley. En este sentido, el Reglamento de la Carrera sí contempla el pago de salarios caídos dentro de un proceso disciplinario, pero el caso en estudio no aplica a dicho supuesto, por lo que la petición debe ser denegada. Así se señaló en sentencia de 27 de agosto de 2004:

‘Acerca de la pretensión contenida en el libelo de demanda sobre el pago de salarios caídos, la Sala no puede acceder a la misma, toda vez que ha sido el criterio constante de que sin un basamento jurídico con jerarquía de Ley, no es posible reconocer un derecho a favor de un servidor del Estado, ya que los derechos y obligaciones de éstos de conformidad con el artículo 297 de la Constitución, serán determinados en la Ley, y en la Ley 20 de 1983 no existe disposición alguna que habilite el pago del sueldo dejado de percibir durante el término en que ha permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición.’

...

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, **la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá destituidos y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y**

**en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.**

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la actora.

...” (La negrita es nuestra).

**Actividad Probatoria.**

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto de Pruebas No.421 de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021), en el que se admitieron a favor de la accionante, entre otros medios probatorios, las copias autenticadas del Decreto de Personal No.37 de 9 de marzo de 2020, acusado de ilegal; y de la Resolución DM No.0233-2020 de 1 de septiembre de 2020, confirmatoria del mismo, ambos emitidos por el Ministerio de Ambiente (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

**Se admitió como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración,** la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio (Cfr. foja 69 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 la 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 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Lourdes del Carmen Domínguez Pimentel**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.37 de 9 de marzo de 2020**, emitido por el **Ministerio de Ambiente**, 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  
**Secretaria General**

Expediente 776722020