

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1500

Panamá, 7 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

**Exp. 21252022**

El Licenciado Jorge Luis Alvarez, actuando en nombre y representación de **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 69 de 18 de mayo de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, 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, en tiempo oportuno, 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 ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión del recurrente, **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**, dirigida particularmente a lograr que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 69 de 18 de mayo de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, el cual, en su opinión, es contrario a Derecho.

La acción ensayada por la parte recurrente se sustentó básicamente en que al señor **Marco Gustavo Muñoz Alabarca** se la ha violado el derecho a mantener su puesto de trabajo, al no tomar en cuenta la protección laboral de la que goza por padecer una enfermedad crónica (Cfr. foja 5-6 del expediente judicial).

Argumentó de igual forma la parte actora que al habersele destituido, la entidad demandada ha discriminado su condición médica (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Concluye el activador judicial por indicar que la entidad tenía conocimiento de la enfermedad que padecía, por tanto, se debió respetar el fuero que le otorga la ley 59 de 2005 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 1146 de 6 de julio de 2022**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón al recurrente, por las razones que expondremos a continuación.

Contrario a lo argumentado por el demandante, consideramos que el Decreto Recursos Humanos 69 de 18 de mayo de 2021, acusado de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, puesto que, según se desprende de la resolución impugnada y demás normativa aplicable al caso, la remoción 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 **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto<sup>1</sup> **que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera**, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. **Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

Lo anterior, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo **distinto** al

---

<sup>1</sup> Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.

En consecuencia, como quiera que, **Marco Gustavo Muñoz Alabarca** era un funcionario **que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos**, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en los párrafos anteriores, es evidente que el mismo no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.

Respecto a la alegada enfermedad crónica, advertimos que el apoderado judicial de **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**, 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 25 de 19 de abril de 2018.

No obstante, esta Procuraduría advierte que el artículo 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, también señala lo siguiente:

**“Artículo 5.** El artículo 5 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 5.** Las certificaciones de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas así como insuficiencia renal crónica, **que produzca discapacidad laboral serán expedidas** por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o **por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo**. La persona se mantendrá en de trabajo hasta que dicha comisión determine su condición.” (Lo destacado es nuestro).

De la norma citada, se comprueba con toda claridad que no bastará solo con indicar que se padece alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa para que el servidor público pueda ampararse en el fuero de discapacidad laboral, por el contrario, **deberá ser evaluado por médicos especialistas del ramo, al menos dos (2)**, tal como lo establece la ley especial, a fin que pueda acreditarse que dicho padecimiento, en efecto, implica una restricción para poder trabajar, lo que no ha ocurrido en la causa bajo examen.

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene 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 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.**

En igual sentido, la Sala Tercera en reiteradas ocasiones, ha determinado que **no sólo basta que el trabajador compruebe que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, sino que además debe certificarse que dicho padecimiento le produce una afectación en el buen desempeño de las labores asignadas.**

En esta línea, si bien el actor estima que el acto administrativo acusado infringe la Ley 25 de 2007, por medio de la cual se prueba la convención sobre las personas con discapacidad, debemos indicar que el recurrente **no aportó la prueba idónea que acredite alguna discapacidad, tal como lo exige la normativa relativa al caso.**

En ese escenario, los cargos de infracción a los que alude el actor no guardan relación con la realidad fáctica y jurídica que éste afirma, toda vez que, una cosa son las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas (Ley 59 de 2005), las cuales tienen un tratamiento especial y diferenciado; y otra cosa muy distinta es el padecimiento de una discapacidad, situaciones que debemos resaltar no son equivalentes y, por tanto, no pueden ser analizadas de manera indistinta por la misma norma, sino que, hay que acudir a la que específicamente regula una u otra circunstancia.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 535 de 8 de agosto de 2022, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por el accionante**, la copia autenticada del Decreto de Recursos Humanos 69 de 18 de mayo de 2021, que es el

acto acusado dentro de este proceso; así como la copia autenticada del acto confirmatorio; entre otros documentos. De igual forma, fue admitido el expediente administrativo de personal relacionado al caso, entre otros documentos (Cfr. fojas 60-61 del expediente judicial).

Por otro lado, la Sala Tercera no admitió el documento visible a foja 28 del expediente judicial, consistente en una copia simple de Certificación de 29 de mayo de 2019, expedida por el Doctor Efraín Brandao, ni tampoco el Informe Médico de 1 de octubre de 2019, realizado por el Doctor José A. Montenegro Gonzalez, por ser éstos contrarios a lo que establece el artículo 857 del Código Judicial. Igualmente, tampoco fueron admitidos los documentos visibles a fojas 24 y 54-59, por ser contrarios al artículo 871 del Código Judicial (Cfr. fojas 62-62 del expediente judicial).

En esta línea, tampoco fueron admitidas las inspecciones oculares aducidas por la parte actora, consistentes en verificar el expediente de personal del demandante y el expediente ubicado en el área de Relaciones Laborales, de la Oficina Institucional del Ministerio de Gobierno, en base al artículo 783 del Código Judicial (Cfr. fojas 63-64 del expediente judicial).

Así las cosas, vale acotar que el expediente administrativo y las demás pruebas admitidas a favor del ex servidor público, **no logran** demostrar que el **Ministerio de Gobierno**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustenten el proceso presentado por **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**, deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia 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° ..., 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.

Finalmente, recalcamos la importancia que tiene el accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por el Licenciado Jorge Luis Alvarez, actuando en nombre y representación de **Marco Gustavo Muñoz Alabarca**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos 69 de 18 de mayo de 2021**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Gobierno**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General