

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Alegato de Conclusión.

Vista Número 528

Panamá, 30 de abril de 2021

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de **Marcos Antonio Suira Castillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1040 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, 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 al actor 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 1040 de 1 de noviembre de 2019**, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración), mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Marcos Antonio Suira Castillo** del cargo de Inspector de Migración I, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el **Resuelto 071 de 31 de enero de 2020**, expedido por el Ministro de Seguridad Pública, que confirmó el acto administrativo anterior. Dicha resolución le fue notificada al accionante el 13 de febrero de 2020, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16-21 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 2 de junio de 2020, **Marcos Antonio Suira Castillo**, a través de su apoderada 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 lo reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución y se le reconozcan todas sus pretensiones laborales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

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

En esta ocasión reiteramos lo manifestado en la **Vista 194 de 19 de febrero de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón al recurrente, ya que una vez examinada la solicitud realizada por **Marcos Antonio Suira Castillo**, 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.

En primer lugar, debemos **resaltar** que este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante, en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, toda vez que, su 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 el recurrente en el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, **reiteramos** que tal como consta en autos, el Ministerio de Seguridad Pública a través del Servicio Nacional de Migración dejó sin efecto el nombramiento de **Marcos Antonio Saira Castillo** del cargo de Inspector de Migración 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, **resaltamos** lo dispuesto en el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, cuyo texto dice:

“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 15 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, es pertinente **destacar** que la desvinculación de **Marcos Antonio Saira Castillo** estaba sujeta a la discrecionalidad del señor Presidente y de la autoridad nominadora en este Ministerio y a la legítima aplicación del artículo 629 del Código Administrativo, que reza así:

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

1...

3. **Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.**

...

18. **Remover los empleados de su elección, salvo cuando la constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”**

...” (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, resulta importante **insistir** en que aun cuando **Marcos Antonio Saira Castillo**, fue acreditado en su momento como servidor público incorporado al Régimen Especial de Carrera Migratoria, por medio de la Resolución 958 de 16 de diciembre de 2016, a través del procedimiento Especial de Ingreso; no se puede perder de vista que mediante la Resolución 958 de 16 de diciembre de 2019, se dejó sin efecto la misma, por considerar que no se cumplió con las formalidades que establece la Ley, toda vez que el expediente no cuenta con la auditoría previa del Consejo de Ética y Disciplina del Servicio Nacional de Migración (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese sentido, al no estar amparado o formar parte de una carrera pública, **reiteramos que el cargo que ocupaba Marcos Antonio Saira Castillo, en el Ministerio de Seguridad Pública era de libre nombramiento y remoción.**

Así las cosas, **destacamos** que para desvincular del cargo al ex servidor público tampoco **era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; 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.

Como corolario de lo anterior, esta Procuraduría estima necesario **reiterar** que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del 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 del ahora demandante fue producto de la facultad discrecional que la ley le otorga.

Consideramos, pues, importante **recalcar** que del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Marcos Antonio Suira Castillo**, estaba nombrado en el Servicio Nacional de Migración, éste no tenía la condición de servidor público de carrera migratoria al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por el actor quedó a disposición de la autoridad nominadora.

En otro orden de ideas, **Marcos Antonio Suira Castillo**, señala que padece de insuficiencia renal y glaucoma, sobre lo cual esta Procuraduría debe **resaltar** que el fuero laboral al que se refiere éste en su escrito de demanda, es aquel que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, "*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.*"

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, este Despacho **reitera** que en el presente negocio jurídico el accionante, si bien alegó que padece de insuficiencia renal y glaucoma, lo cierto es

que no aportó documentación que acreditara que dichas enfermedades **le causaron una discapacidad laboral**; es decir, **que ese estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

En el marco de lo antes indicado, consideramos relevante **destacar** la importancia que tiene aquel que estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma los presupuestos que la misma ley consagra**, entre éstos, **la discapacidad laboral**, 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 el accionante 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**, siendo ésta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

Lo anterior nos permite **colegir** que en el expediente judicial **no consta que el recurrente haya acreditado ante la entidad demandada, previo a que se dejara sin efecto su nombramiento y en los términos que contempla el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, alguna prueba idónea que permita demostrar como lo hemos explicado en el párrafo que precede, que las enfermedades crónicas que dice padecer le causen discapacidad laboral**.

En efecto, el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, establece:

“Artículo 5: La certificación 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, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá

su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.”

En la situación en estudio, **resaltamos que Marcos Antonio Saira Castillo**, no aportó la constancia de dos (2) médicos idóneos que acreditaran su supuesto padecimiento, **antes de la emisión del acto acusado de ilegal.**

En ese sentido, resulta evidente **insistir** en que **Marcos Antonio Saira Castillo**, no presentó al Ministerio de Seguridad Pública, antes del Decreto de Personal 1040 de 1 de noviembre de 2019, objeto de controversia, ninguna prueba que acreditara las enfermedades crónicas que alega en su libelo.

De igual forma, es importante **resaltar**, que lo expresado en líneas anteriores, en cuanto a las enfermedades crónicas que el actor dice padecer, no guardan relación con su destitución, ya que su cargo era de libre nombramiento y remoción (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima importante **recalcar** que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Marcos Antonio Saira Castillo**, 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 al dictar su Sentencia de 2 de febrero de 2009, que en su parte pertinente dice así:

“Con relación a los cargos de infracción a las demás disposiciones legales que se citan en el libelo de la demanda, cabe señalar que en efecto, el criterio sostenido por esta Superioridad respecto al pago de salarios caídos a favor de aquellos funcionarios que han sido reintegrados a sus cargos, deben ser viables jurídicamente, es decir que corresponde dicho pago en los casos que **la propia Ley dispone...**” (Lo resaltado es nuestro).

III. Actividad Probatoria.

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto 178 de 30 de marzo de 2021, en el que se admitieron a favor del accionante, entre otros medios

probatorios, el Decreto de Personal 1040 de 1 de noviembre de 2019 y el Resuelto 071 de 31 de enero de 2020, ambos emitidos por el Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. fojas 60-61 del expediente laboral).

Se admitió como prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente de personal correspondiente al presente caso (Cfr. fojas 61-62 del expediente judicial).

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del escaso material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión del accionante, este Despacho estima que en el presente proceso el recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 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...’
(El subrayado corresponde a esta 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.

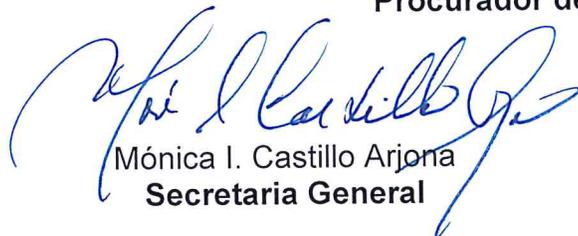
Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

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 Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que el recurrente 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 **Marcos Antonio Saira Castillo**, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 1040 de 1 de noviembre de 2019**, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Migración)**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 280162020