

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1172

Panamá, 11 de julio de 2022.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Irving Antonio Maxwell Camargo, actuando en nombre y representación de **Benjamín Batista**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1413-2018-DG de 29 de octubre de 2018, emitida por la **Caja del Seguro Social** su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 324192022.**

**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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora refiere como normas vulneradas las siguientes:

**A.** Los **artículos 109 y 136 del Reglamento Interno de la Caja del Seguro Social**, disposiciones que contemplan las sanciones disciplinarias de amonestaciones, suspensión de cargo y la destitución por las causas establecidas en la Ley; y lo referente al cuadro de aplicación de sanciones serán aplicadas en forma progresiva y considerando la naturaleza de la falta (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

**B.** Los **artículos 34, 36, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; normas que indican los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos debido proceso y estricta legalidad; los casos en que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando los actos se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso; y relativo a las decisiones y demás actos que celebren o adopten las entidades públicas el orden jerárquico que deben ser aplicadas. (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 1413-2018-DG**, emitida por la Caja del Seguro Social, mediante el cual se destituye a **Benjamín Batista**, del cargo de Contador I en la Agencia de David de dicha institución (Cfr. foja 16-17 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución 523-2019-DG** de 13 de marzo de 2019, y notificado el 3 de abril 2019 (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

Finalmente, presento recurso de apelación, resuelto mediante Resolución 55,170-2022-J.D. de 4 de enero de 2022 y notificada el 3 de febrero de 2022 con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 22-24 del expediente judicial)

Como consecuencia de lo anterior, el 1 de abril de 2022, **Benjamín Batista**, 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 nula, por ilegal, el acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio; y que, como consecuencia de tales declaratorias, se reintegre a la posición que ocupaba en la entidad y se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se le reconozcan todas las prestaciones, beneficios y condiciones laborales que mantenía al momento de su desvinculación (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado se dictó con la omisión ya que al no darle el debido trámite legal en el procedimiento de destitución, esa actuación se constituyó una desviación de poder, en atención a la resolución acusada de ilegal por estar extemporánea y prescrita su ejecución y efectos; aunado a ello, señala padecer Hipertensión Arterial, lo que le acredita encontrarse amparado por el fuero de discapacidad laboral ante el padecimiento de enfermedad crónica, según el contenido de la Ley 59 de 2005 y sus modificaciones (Cfr. fojas 3-10 del expediente judicial).

Como se observa, **el acto acusado de ilegal** establece de manera clara que la causal de la destitución de **Benjamín Batista** del cargo ejercido en la **Caja del Seguro Social**, es la señalada en los artículos 20 (numerales 1, 6, 22, 26 y 33) y 20 (numeral 11) que establece los deberes del servidor o servidora público de la Caja del Seguro Social, y el artículo 116 (numeral 2) que establece las faltas que conllevan la destitución del cargo, ambas normativas del Reglamento Interno del Personal de la Caja del Seguro Social, en ese escenario, para tener una mayor aproximación de lo descrito, nos permitimos transcribir los artículos:

**“Artículo 20: son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social lo siguiente:**

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten.

6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.

22. Observar principios morales y normas éticas, como parámetros de para el desempeño de sus funciones.

26. Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos estipulados en la programación de trabajo y los procedimientos establecidos.

33. Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión oficial de la institución.”

“**Artículo 21:** se prohíbe a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo siguiente:

...

11. **Retardar o favorecer injustificadamente el trámite de asuntos oficiales, o la prestación del servicio** que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.”

“**Artículo 116:** Se decretará la destitución de un servidor público de la Caja del Seguro Social, de forma directa, además de las contempladas en este reglamento.

2. Por el incumplimiento de los deberes o violación de las prohibiciones, de forma reiterada, que señalan los artículos 20 y 21 del presente reglamento, debidamente comprobadas en el expediente personal.”

“**Artículo 103:** Son causas agravantes de la conducta, entre otras:

...

2. Ejecución de la falta con la complicidad de subalternos y/o compañeros de trabajo

6. Infringir varias obligaciones simultáneamente, con la misma acción.

8. concurso de varias faltas.” (lo resaltado es nuestro).

La resolución recurrida relata de manera detallada que el demandante fue objeto de un procedimiento disciplinario que inició con la providencia del 09 de octubre de 2017, donde se solicitó la apertura de este proceso en contra de **Benjamín Batista**, imputándole el cargo por el incumplimiento de las disposiciones relativas a los deberes del Servidor Público de la Caja del Seguro Social, del cuadro de aplicación de sanciones del Reglamento Interno de Personal, y del Código Uniforme de Ética de los servidores públicos (Cfr. Foja 52 del expediente judicial)

En ese orden de ideas, el informe de conducta de la Caja de Seguro Social, concluyó que su actuación fue de conformidad al régimen constitucional, legal y reglamentario que regula la administración de sus recursos humanos, sustentándose en lo siguiente:

“...  
...

Es cierto que el servidor público **BENJAMÍN BATISTA** fue destituido de su cargo como Contador en la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N°1413-2018-D.G. de 29 de octubre de 2018, proferida por su Director General, en aquella ocasión, el Doctor Julio García Valarini. Sin embargo esa medida disciplinaria no se adoptó en forma caprichosa (Sic), antojadiza u ociosa, ni tampoco, surgió a la vida jurídica desconociendo principios o garantías del debido proceso legal, como la formulación específica de cargos, presentación y valoración de pruebas o elementos de convicción, observancia del derecho al contradictorio, acceso a los recursos de Ley y demás garantías procesales.

...

El proceso administrativo disciplinario que se remata con la decisión de **DESTITUIR** al demandante de su cargo como Contador la Caja de Seguro Social, se inicia con la Providencia cabeza de proceso N°CPRH-CH-P-0038-2017 de 9 de octubre de 2017, consultable a folio 11 del respectivo expediente, de la cual se notifica personalmente al señor Benjamín Batista el uno (1) de noviembre de 2017.

De acuerdo a lo expuesto mediante la Providencia prenombrada, los hechos a investigar en esta causa corresponden a supuestas irregularidades o actuaciones contrarias a los intereses de la Caja de Seguro Social, recogidas en el Informe de Auditoría N°DNA-CHI-IECI-50-2017 de 31 de (Sic) de 2017 emitido por la Dirección Nacional de Auditoría Interna, relativo a evaluaciones del Control Interno sobre los procesos administrativos llevados a cabo en la Agencia de David, Chiriquí, entre el uno (1) de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016.

...

Con respecto al ex-servidor **BENJAMÍN BATISTA** la prolija y cuidadosa investigación relatada, llega a la conclusión que el mismo como encargado de la responsabilidad de los expedientes (Sic) sobre multas a patronos o empleadores, al igual que los expedientes relativos a Alcances de Auditoría y Planillas Complementarias en la Sección de Apremio y Cobro de las Agencias de David, se desempeñó con increíble y reiterada desidia, negligencia e irresponsabilidad en el manejo, tramitación y control de tan delicados e importantes infolios para los intereses de la Institución Pública para la cual laboraba. Por ende es palpable que la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos estima que el nombrado Batista ha contravenido, sin causa justificada, las obligaciones que imponen a todos los servidores de la Caja del Seguro Social los numerales 1, 6 22, 26 y 33 del Artículo 20 de su Estatuto Interno de Personal, relacionados con cumplir y hacer cumplir las leyes; ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta;

observar principios morales y normas éticas en el desempeño de sus deberes; atender los asuntos de su competencia oportunamente; y desempeñarse con la honestidad y sentido de misión social.

Pero, en síntesis esta causa transita por sendas de apego y gran celo por el cumplimiento de las garantías del debido proceso legal, se escucha al señor Batista en sus descargos; se le brinda pleno acceso al expediente, se le permite presentar pruebas, hacerse representar por abogado, y en fin se garantiza su derecho a una adecuada defensa.

Este proceso administrativo culmina con la expedición de la Resolución N°1413-2018-DG de 29 de octubre de 2018, a través de la cual el Director General de la Caja del Seguro Social dispone **DESTITUIR** de su cargo al funcionario Batista por las graves y continuadas faltas administrativas que ya hemos reseñado. Se conceden al sancionado los recursos de la vía gubernativa, y éste disconforme con la medida, la objeta mediante oportuno recurso de reconsideración, interpuesto por conducto de apoderado especial. Sin embargo, la controversia de tal guisa surgida, es dirimida por el Director General de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N°523-2019-D.G. de 13 de marzo de 2019, en virtud de la cual decide **MANTENER** en todas sus partes del acto censurado, pero, advirtiendo a la parte interesada que podrá hacer uso del Recurso de Apelación ante la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social dentro del término de Ley” (Cfr. fojas 56-62 del expediente judicial).

En ese contexto, al señor Benjamín Batista se le aplicó el **Reglamento Interno de Personal de la Caja del Seguro Social**, toda vez que **incumplió con sus deberes como funcionario de la entidad demandada**, cuando no entregó veinte expedientes solicitados por el Departamento de Auditoría Interna para su evaluación, determinándose que mantenía en un archivador sin controles de seguridad expedientes sin registros ni estatus (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Como se puede deducir, aun cuando el funcionario público tenga una estabilidad en el cargo que desempeñe, el mismo puede claramente ser desvinculado cuando comete una falta administrativa; y tal como se observa en el expediente de marras, el señor **Benjamín Batista**, cometió una falta respecto a la inobservancia de los procedimientos institucionales, evidenciando una infracción a la responsabilidad de cumplir diligentemente con sus funciones en aras de preservar el correcto funcionamiento de la **Caja del Seguro Social**.

Por todo lo explicado, consideramos que la destitución de **Benjamín Batista** fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para emplear esa medida.

Igualmente, resulta oportuno indicar que se respetaron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa tal como consta en el expediente disciplinario, puesto que para llegar a la remoción definitiva del cargo que ejercía el recurrente en la Caja del Seguro Social, se cumplieron con todas las fases de la investigación, dentro de la cual el hoy actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos junto con las pruebas que consideraba necesarias, así como también constan las diligencias llevadas a cabo por dicha entidad a fin de recabar suficientes elementos de convicción para emitir su decisión; por lo que mal puede alegar el demandante que la autoridad demandada actuó contrario a derecho.

#### **IV. Análisis de la Procuraduría de la Administración sobre el fuero por enfermedad crónica señalado por el demandante.**

Advertimos que el 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**; de modo que, aun cuando a **Benjamín Batista** durante la etapa gubernativa, se le otorgó la oportunidad de probar su condición de salud, es evidente que no acreditó que tal estado de salud le produce una discapacidad laboral que limita

su capacidad de trabajo, en la forma que establecen las disposiciones legales citadas, ya que no presentó documentación alguna que demostrara lo descrito, por lo que sin lugar a dudas no cumplió con los parámetros que señala la mencionada excerpta legal.

Resulta importante indicar que, aun cuando la norma vigente a la fecha que se emitió el acto que se acusa de ilegal; es decir, la **Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, no contemplaba los conceptos de discapacidad, discapacidad laboral y discapacidad laboral parcial, lo cierto es, que dichas definiciones fueron introducidas a través del **Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022**, que reglamenta la referida norma legal. Para una mejor comprensión citamos el contenido de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 de la norma reglamentaria:

**“Artículo 2.** Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, además de las definiciones dadas por la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, se atenderán las que a continuación siguen:

**1. Discapacidad.** Alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que considera normal en el ser humano.

**2. Discapacidad laboral.** Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.

**3. Discapacidad laboral parcial.** Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, tiene una disminución parcial en alguna o algunas de sus facultades para realizar el trabajo inherente al puesto en que se desempeña.

...(Lo resaltado es nuestro).

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 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 actor se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que sin el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal, siendo esta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

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.

En ese orden de ideas, el **fuero laboral que alega el actor lo amparaba**, según lo consagrado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, no fue debidamente acreditado pues, en las evidencias procesales **que el recurrente aportó junto con la demanda visible a fojas 16 a 36 del expediente judicial, no consta la certificación emitida por dos (2) médicos especialistas que acredite que las enfermedades crónicas que dice padecer, lo colocan en un estado que le produzca una discapacidad laboral**, entendiéndose ésta, como la disminución parcial o total de sus facultades físicas o mentales para realizar las funciones que desempeñaba; **ya que no basta con alegar tales padecimientos, sino que deben ser acreditados en el proceso en debida forma, tal como lo establece la normativa legal que rige la materia.**

De igual manera, en el fallo de fecha quince (15) de enero de 2021, el Magistrado Carlos Alberto Vásquez expone lo concerniente al mencionado fuero laboral. Veamos.

“... ”

En este punto, cabe resaltar que la alegación de un padecimiento en el Recurso de Reconsideración de la afectada, permite a la Autoridad nominadora, verificar si se ha acreditado una condición médica discapacitante, que le sugiera rectificar su accionar, modificando o anulando la decisión proferida en la vía gubernativa,

en atención a la aplicación de una Ley que protege a los servidores públicos con las enfermedades protegidas en la precitada excerpta.

Y es que, tal y como se aprecia en la constancia procesal; si bien, la condición médica de la demandante fue advertida en el Recurso de Reconsideración promovido contra el Decreto de Personal No. 611 de 1 de octubre de 2019, objeto de reparo; **no obstante, se incumple con lo establecido en el artículo 5 de la citada Ley de protección laboral, pues, no acreditó, dicho padecimiento, con el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.**

Basta recordar, que dicha comprobación, tiene como propósito, entre otras cosas, que las personas que reúnen los requisitos de la Ley 59 de 2005, no se vean afectadas por acciones de personal que implemente la Administración, con desconocimiento de su Régimen Especial de estabilidad, reconociendo ésta protección laboral, a quienes padezcan una discapacidad, provocada por una enfermedad involutiva y/o degenerativas, esto en cumplimiento del Principio de Legalidad que debe caracterizar a la Administración Pública.

...

**En atención a tales hechos, la situación jurídica planteada nos permite establecer, en cuanto a la enfermedad alegada y su consecuente condición de discapacidad producida por ésta, que tales condiciones, no han sido debidamente probadas, ni acreditadas, por la accionante. En ese sentido, se evidencia que la activadora jurisdiccional, no aportó él o los documentos idóneos, que acrediten su padecimiento de hipertensión arterial, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la citada Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.**

En este sentido, y dado que la accionante no se encuentra amparada bajo un Régimen de Protección laboral, su desvinculación, obedeció al hecho que la misma, ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que, la Autoridad nominadora tenía la potestad para destituir la libremente de su cargo, razón por la cual, no se encuentran probados los cargos de infracción alegados por la parte actora de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.”  
(La subraya y resaltado es nuestro).

#### **IV. Pago de salarios caídos.**

Por otra parte, en cuanto al reclamo que hace el accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que, para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Benjamín Batista**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

**"...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 reiterada 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 el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 1413-2018 D.G.**, emitida por la **Caja del Seguro Social**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

#### **V. Pruebas.**

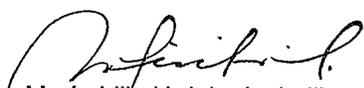
5.1 Se **objeta** las pruebas visibles a fojas 26 a 36 del infolio judicial, **por dilatoria e inconducente**, en atención a lo dispuesto en el **artículo 783 del Código Judicial**.

5.2 Se **aduce** como prueba documental, **la copia autenticada del expediente disciplinario y Personal** relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General