

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1249

Panamá, 16 de noviembre de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de
la demanda.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, quien actúa en representación de **Libieth Quintero de Reyes**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, emitida por la **Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí**, los actos confirmatorios 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 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega. No se trata de una destitución.

Tercero: No es cierto como viene expuesto; 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 23-26 y 53 del expediente judicial).

Décimo Quinto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 54 del expediente judicial).

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora estima que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes normas:

A. El artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, el cual dispone que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no poder ejercerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional (Cfr. fs. 9 y 10 del expediente judicial);

B. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, norma que establece, entre otras cosas, que la discapacidad, capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o empleado público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes deberán, además, determinar el grado de dicha discapacidad (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial);

C. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que dispone que los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo

305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de esta (Cfr. fs. 11 y 12 del expediente judicial);

D. Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que en su orden, señalan que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición; y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en la ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, le corresponderá a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley (Cfr. fs. 12-14 del expediente judicial);

E. El artículo 141 (numeral 17) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adicionado por el artículo 15 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que se refiere a la prohibición de despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la citada Ley 43 de 2009, demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole (Cfr. f. 14 del expediente judicial);

F. Los artículos 6 (numeral 70) y 396 del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015 de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí, relativos a la posición eventual; y a la incorporación del régimen de Carrera Administrativa de aquellos

funcionarios que se encuentran laborando en una posición en la estructura fija de la universidad con dos (2) años o más de servicio (Cfr. fs. 14-16 del expediente judicial);

G. El artículo 4 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, el cual dispone que la estabilidad laboral es un reconocimiento a la continuidad y desarrollo del servidor público universitario, respetando la Carrera Administrativa Universitaria (Cfr. f. 16 del expediente judicial);

H. El artículo 39 (numeral 3) de la Ley 4 de 16 de enero de 2006, que se refiere a la facultad que tiene el rector de la universidad, para nombrar y remover al personal docente, administrativo y de investigación, de acuerdo con la precitada ley, el estatuto y los reglamentos universitarios, así como a los funcionarios cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos a otras autoridades (Cfr. fs. 16 y 17 del expediente judicial); y

I. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que de manera respectiva, hacen alusión al principio de legalidad; y a la motivación de los actos administrativos (Cfr. fs. 17 y 18 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.

De acuerdo con las constancias procesales, la Directora General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí emitió la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, a través de la cual le comunicó a la hoy demandante, **Libieth Quintero**, la decisión de prescindir de sus servicios a partir del 1 de enero de 2016 (Cfr. f. 52 del expediente judicial).

El acto antes descrito fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la interesada; impugnación que fue no fue admitida por la Rectora de la Universidad Autónoma de Chiriquí a través de la Nota RECT-UNACHI-067-2016 de 12 de enero de 2016, de conformidad con el numeral 3 del artículo 12 de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008 (Cfr. f. 53 del expediente judicial).

Posteriormente, la hoy demandante promovió un recurso de apelación en contra de la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, el que tampoco fue admitido; decisión que le fue comunicada a la apelante por medio de la Nota RECT-UNACHI-0165-2016 de 26 de enero de 2016, la cual se le notificó el 5 de febrero de 2016 (Cfr. f. 54 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 5 de abril de 2016, la actora concurre ante la Sala Tercera a fin de demandar que se declare nula, por ilegal, la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, así como los actos confirmatorios que se dictaron con posterioridad a la precitada nota; y en consecuencia, se decrete el pago de los salarios que dejó de percibir desde la fecha de su remoción, hasta que se haga efectivo su reintegro (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial).

A. Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial de la recurrente señala que la entidad demandada al momento de emitir la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, no tomó en consideración que **Libieth Quintero**, padecía de Asma Bronquial, Hipertrofia de Cornetes y Rinitis Alérgica, las cuales le producen una discapacidad o incapacidad laboral, lo que produce la violación del artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; del artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002; y de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 (Cfr. fs. 9-10 y 12-13 del expediente judicial).

A este respecto, debemos traer a colación lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, *“que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”*, específicamente en los artículos 1 y 2, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas 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)

“Artículo 2: El padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición.”

De los preceptos legales citados, 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 en el presente negocio jurídico no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que: a) el Asma Bronquial, la Hipertrofia de Cornetes y la Rinitis Alérgica que alega padecer la recurrente le producen una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo; y b) que, a su vez, éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.

Cabe destacar, que junto con el escrito (informe de conducta) presentado por el Licenciado Enrique Oldemar Vallejos, apoderado especial de la entidad demandada, únicamente con el objeto de aportar dicho escrito, se incorporaron dos (2) documentos fundamentales que respaldan lo explicado en el párrafo que antecede. Uno de ellos, fue emitido por la Encargada de la Sección de Salud y Seguridad Ocupacional de la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, por medio del cual, se hizo constar que no existe registro de la entrega de los siguientes formularios: 1) Informe de enfermedad profesional de la Caja de Seguro Social; 2) Servicio de Atención de Medicina del Trabajo de la Caja de Seguro Social; y 3) Historia Clínica o Certificación Médica de un especialista idóneo (Cfr. f. 223 del expediente judicial).

El otro documento, consiste en la Nota DGRH-SAV-2-07-012-2016 de 20 de julio de 2016, que fue suscrita por un oficial de la Sección de Asistencia de la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, en la que dicho funcionario certificó que en los archivos de esa sección, no reposa ningún documento que

indique que **Libieth Quintero**, padezca de alguna enfermedad crónica; ya que lo único que se observan son constancias de incapacidad de medicina general expedidas por la Caja de Seguro Social, y la Clínica y Laboratorio Gabriel (Cfr. f. 224 del expediente judicial).

Lo expuesto 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 al artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; al artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002; y a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; deben ser desestimados por la Sala Tercera.

B. En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en el artículo 141 (numeral 17) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adicionado por el artículo 15 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que se refiere a la prohibición de despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la citada Ley 43 de 2009, demuestren que se encuentran padeciendo enfermedades terminales; sin embargo, a nuestro modo de ver, la referida norma legal no resulta aplicable al caso que ocupa nuestra atención, debido a que la misma se refiere a enfermedades terminales y a lo largo de toda la demanda, el apoderado judicial de la demandante, ha sido enfático en que su mandante supuestamente padece de tres (3) enfermedades crónicas.

No perdamos de vista, que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las enfermedades crónicas, son aquellas afecciones de larga duración y por lo general, de progresión lenta. No hay un consenso acerca del plazo a partir del cual una enfermedad pasa a considerarse crónica, pero por término medio, toda enfermedad que tenga una duración mayor a seis meses puede considerarse como crónica. Mientras que en el caso de las enfermedades terminales, ya las mismas están avanzadas en fase evolutiva e irreversible con síntomas múltiples, impacto emocional, pérdida de autonomía, con muy escasa o nula

capacidad de respuesta al tratamiento específico y con un pronóstico de vida limitado a semanas o meses, en un contexto de fragilidad progresiva (<http://tanatologiafchjw.blogspot.es/1453879227/enfermedades-cronicas-y-terminales>).

C. En cuanto a la supuesta violación del artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos, esta Procuraduría es del criterio, que la misma tampoco resulta aplicable al presente negocio jurídico, debido a que a la Universidad Autónoma de Chiriquí se rige por una normativa especial, en la que se contempla el tema de la estabilidad laboral para el servidor público universitario, que lo es la Ley 62 de 20 de agosto de 2008.

En ese sentido, **estimamos necesario aclarar que mal puede argumentar la accionante encontrarse amparada** por el régimen de estabilidad laboral que otorga la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 a los servidores públicos; toda vez que **la estabilidad de funcionarios universitarios está regulada de manera especial, de ahí que la ley especial prevalezca sobre la ley general**, tal cual lo señaló la Sala Tercera en su Sentencia de 2 de septiembre de 2016, de la siguiente manera:

“...
Corresponde a la Sala examinar la legalidad de la Resolución 1730 del 27 de octubre de 2015, emitida por la Procuraduría General de la Nación por medio del cual se resolvió remover del cargo que ocupaba la demandante teniendo en cuenta la normativa aplicable al caso, en este sentido debemos aclarar que a pesar de que la misma alega que ostenta un fuero especial por disposición de la Ley 127 de 2013, que otorga estabilidad laboral para los servidores públicos que cuenten con más de dos (2) años de servicios como parte de la entidad demandada; no obstante, **los funcionarios que pertenecen al Ministerio Público se rigen por la Ley 1 de 2009, que instituye la Carrera del Ministerio Público, ley especial que regula la forma en que sus servidores adquieren el derecho a la estabilidad; razón por la que no resulta aplicable al caso bajo análisis las normas contenidas en la Ley 39 de 2013, modificada por la Ley 127 de 2013**, y por ende, tampoco prosperan los cargos de violación endilgados contra los artículos 1 y 6 de la citada Ley 39 de 2013.” (Lo destacado es nuestro).

D. Por otra parte, el apoderado judicial de quien demanda, aduce la supuesta infracción del artículo 396 del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015 de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí, así como del artículo 4 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008, porque a su juicio, **Libieth Quintero** ingresó automáticamente al Régimen de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí; sin embargo, debemos indicar que si bien dicha normativa reconoce un derecho de estabilidad, lo cierto es que el párrafo del mismo artículo 396 establece que la Universidad Autónoma de Chiriquí elaborara las normas para adecuar, según las necesidades administrativas de planificación, dirección y control de los recursos humanos, lo concerniente a la permanencia de los servidores públicos cuya responsabilidad compete a la Dirección de Recursos Humanos, los cuales deben ser aprobados por la Comisión de Control y Seguimiento, por lo que en concordancia con el numeral 6 del artículo 25 de la Ley 62 de 2008, relativo a la importancia de certificar el cumplimiento de los requisitos para la obtención del status de servidor público de Carrera Administrativa Universitaria, le corresponderá a la Universidad seguir estos dos (2) procesos para la acreditación del personal adscrito a dicho régimen, lo cual no se ha dado en el negocio que se analiza (Cfr. f. 73 del expediente judicial).

En consecuencia, no se ha producido la vulneración del artículo 396 del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015 de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí, ni del artículo 4 (numeral 6) de la Ley 62 de 20 de agosto de 2008.

E. El apoderado judicial de la actora también ha aducido la supuesta violación del artículo 6 (numeral 70), del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015 de Carrera Administrativa de la Universidad Autónoma de Chiriquí, el cual hace alusión a la definición de “posición eventual”, por considerar que **Libieth Quintero** tenía más de dos (2) años de prestar las funciones inherentes a su cargo, lo que contrasta con la naturaleza transitoria o de eventualidad que pretende alegar el acto administrativo impugnado (Cfr. f. 16 del expediente judicial).

Sobre esta situación, debemos hacer alusión a lo señalado por el Licenciado Enrique Oldemar Vallejos, en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, en el sentido que las contrataciones que la demandante mantuvo con la institución siempre fueron de carácter eventual y con fecha de finalización, por lo que para poder gozar de estabilidad laboral, la misma debió haber sido acreditada a la Ley de Carrera Administrativa, lo que nunca ocurrió y máxime cuando la propia recurrente no ha presentado prueba alguna que demuestre dicha acreditación. En consecuencia, no se ha producido la alegada infracción del artículo 6 (numeral 70), del Reglamento S/N de 23 de febrero de 2015.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Libieth Quintero**, 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 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de 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 de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota DGRH-587-2015 de 10 de diciembre de 2015, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiriquí, ni los actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

1. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandadas, así como las aportadas junto con el informe de conducta de la Universidad Autónoma de Chiriquí.

2. Prueba de Informe al Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS).

Con fundamento en el artículo 893 del Código Judicial, el cual establece que: *“El juez de oficio o a solicitud de parte, puede pedir a cualquier oficina pública, entidad estatal o descentralizada o a cualquier banco, empresa aseguradora o de utilidad pública... elementos que estime procedente incorporar al proceso para verificar las afirmaciones de las partes”*, este Despacho solicita al Tribunal lo siguiente:

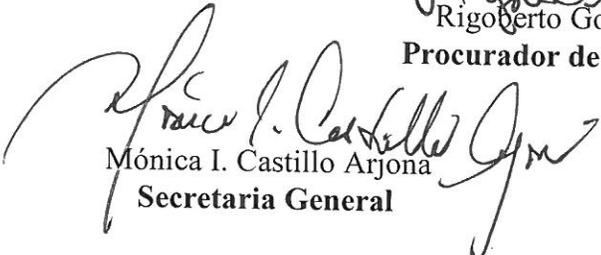
2.1 Oficiar al Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), para que certifique si a **Libieth Quintero** se le realizó una evaluación del perfil de funcionamiento. En caso afirmativo **remita la evaluación del diagnóstico unida a la evaluación del perfil de funcionamiento de la misma**, que acredite la discapacidad que afirma padecer, conforme lo dispone el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014.

3. Se **Objetan** los documentos visibles en las fojas 23 - 32 y 37 – 42 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples que vulneran lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho. Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


 Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


 Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General