

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1490

Panamá, 22 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción**

El Magíster Dionisio de Gracia Guillen, actuando en nombre y representación de **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.3350-19 de 21 de noviembre de 2019, emitido por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, sus actos confirmatorios, y la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta a su recurso de apelación, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Señor 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 No.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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

**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.

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

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

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

**Décimo Noveno:** 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. El artículo 146 (numeral 16) del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que establece las prohibiciones de la autoridad nominadora y del superior jerárquico del nivel administrativo directivo de despedir a los servidores públicos que al momento de la aplicación de ésta Ley, hayan demostrado que se encuentran padeciendo de enfermedad terminal, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole (Cfr. fojas 12-18 del expediente judicial); y**

**B. Los artículos 1, 2, 3, 4, 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que en su orden establecen**

que 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, tendrán el derecho de 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, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares; prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, que produzcan discapacidad laboral; que, los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta 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 servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley; que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o generativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de (2) dos médicos especialistas idóneos del ramo (Cfr. foja 18-36 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 nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal No.3350-19 del 21 de noviembre de 2019**, dictada por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestres**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, del cargo de Asistente Administrativo 1, que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 90-91 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución N°1409-OIRH-2020 de 28 de febrero de 2020, expedida por el Director General de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, la cual mantuvo en todas sus partes el contenido de la decisión recurrida (Cfr. fojas 116-118 del expediente judicial).

Posteriormente, la actora, presentó un recurso de apelación en contra de la resolución descrita en el párrafo anterior, el cual aduce, que han transcurrido más de dos (2) meses, sin obtener pronunciamiento al respecto por parte de la entidad demandada (Cfr. fojas 36 y 119-130 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 22 de diciembre de 2020, **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, a través de su apoderado especial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo por ilegal, el **Resuelto de Personal No.3350-19 del 21 de noviembre de 2019**, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a las funciones que realizaba antes de su destitución en iguales condiciones y salario (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la actora indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“La violación directa por inaplicación en que incurre el señor del (sic) Director General de la A.T.T.T, es evidente y notoria al soslayar la prohibición contenida en el numeral 16 de este precepto legal ya que desatiende, ignora y por tanto no toma en consideración la existencia y vigencia de la prohibición que pesa sobre toda autoridad nominadora de abstenerse en destituir a un funcionario público que padezca ya sea de una enfermedad terminal, este (sic) en proceso de recuperación, tratamiento de éstas, o tenga cualquier discapacidad; que en el caso de la señora Yesi C. Santos, consta con abundantes documentos médicos, que reposan en el expediente de personal de la Oficina Institucional de Recursos Humanos, al igual haberse invocado tanto en el recurso de

reconsideración, como en el recurso de apelación, que con el agravante, ni siquiera tomo (sic) en considerado (sic) a nivel de la Junta Directiva de la A.T.T.T..." (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en que la desvinculación de la hoy demandante 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 la recurrente en la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** (Cfr. fojas 90-91 del expediente judicial).

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.**

---

<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.

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado "LOS SERVIDORES PÚBLICOS", indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

**"Artículo 300:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

**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."** (El resaltado es nuestro).

**"Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

**Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.**

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.

9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo distinto al 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, **Yesi Calibeth Santos Cabrera** era una funcionaria que no ingresó a su cargo mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, es evidente que la misma no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.

En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo que ocupaba **Yesi Calibeth Santos Cabrera** se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos acusados de ilegal, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que la hoy demandante no se encontraba amparada por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los servidores públicos de carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Situación que queda en evidencia cuando observamos que la parte motiva de la Resolución N°1409-OIRH-2020 de 28 de febrero de 2020 (acto confirmatorio), en su parte motiva señala lo que a seguidas se copia: “ ... que el ingreso de la funcionaria a esta Institución no fue producto de un concurso de méritos, ni de valoración de antecedentes, sino de la potestad discrecional de nombramiento que recae en la Autoridad nominadora de esta entidad que también

*tiene potestad de destitución, razón por la cual lo procedente es declarar que la señora YESI CALIBETH SANTOS CABRERA, al momento de su destitución era una funcionaria de libre nombramiento y remoción; y en consecuencia le era aplicable el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, artículo 629 del Código Administrativo, artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, artículo 35 de la Ley 38 de 2000, Resolución 038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia; el cual hace una clara distinción entre los empleados públicos cuya remoción es permitida libremente y aquellos que no pueden ser libremente removidos” (Cfr. foja 117 del expediente judicial).*

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

**“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.**

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

**En este sentido, la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta, tal como se observa en el acto administrativo demandado, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad**



nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución 'ad nutum', es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad." (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que a la accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

Por otro lado, este Despacho advierte que el apoderado judicial de **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, 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*"; modificado 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**; 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.

Afirmamos lo anterior, toda vez que si bien es cierto dentro del expediente de personal de la actora constan certificaciones médicas visibles a fojas 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 62, 64, 67, 68, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, relacionada con la enfermedad alegada (hipertensión arterial, trombosis venosa profunda, e insuficiencia venosa segmentada en la vena safena mayor izquierdo), en ninguna de ella se corrobora que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo. Por el contrario de la Certificación de Restricciones Laborales, emitida por la Caja de Seguro Social, visible a foja 67 del expediente judicial, se desprende que las afectaciones de salud que presentó en su momento **Yesi Calibeth Santos Cabrera, fueron en aquel entonces de carácter temporal, por lo que mal podría hoy argumentar**

que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral permanente.

Así también se desprende de la Certificación de 26 de noviembre de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, la cual fue presentada unto con su recurso de reconsideración, lo siguiente:

“A través de la presente, certificamos que la **Sra. Yesi Santos** con CIP 9-720-465 es paciente del Servicio de Cirugía Cardiovascular del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid.

La paciente presenta diagnóstico de Insuficiencia venosa por lo que fue operada en el año 2018 de miembro inferior.

Actualmente se encuentra en seguimiento en Consulta Externa” (Cfr. foja 131 del expediente judicial).

De lo anterior, se puede inferir que los diagnósticos médicos aportados por Yesi Santos Cabrera, no concluyen que su padecimiento le impida desarrollar las funciones inherentes al cargo que desempeñaba dentro de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para que pueda ser amparado por la Ley 59 de 2005, pues no basta únicamente señalar que tiene una enfermedad, sino que debe cumplir con la formalidad determinada en la ley especial, es decir acreditar, que tal dolencia le causa una limitación que sin duda conlleva una discapacidad laboral.

En ese marco conceptual, resulta necesario definir ¿qué es una discapacidad laboral? Veamos.

“La incapacidad laboral es la situación que ocurre cuando un trabajador no es capaz de realizar las funciones habituales de su puesto de trabajo. Por lo tanto, esta incapacidad se encuentra estrechamente relacionada con la posibilidad de desempeñar un puesto de trabajo, **más que con la gravedad propia de la enfermedad o dolencia.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. <https://www.conceptosjuridicos.com/incapacidad-laboral/>).

Por otro lado:

“Podemos definir la incapacidad laboral como la situación en la que se encuentra un trabajador cuando está **imposibilitado** para realizar las funciones normales de su puesto de trabajo.

Esta situación puede tener su origen:

En una enfermedad común o laboral.

En un accidente laboral o no laboral.

Por lo tanto, para valorar la incapacidad laboral de un trabajador se tiene en cuenta la gravedad y la evolución de la enfermedad, **pero también hay que fijarse en mayor medida en cómo afecta esa enfermedad al trabajo en concreto que desempeña esa persona.** (El resaltado es nuestro) (Cfr. <https://www.laboralix.com/incapacidad-laboral/>).

En esa misma línea de pensamiento:

“La incapacidad laboral es la situación que se da cuando un trabajador deja de ser capaz de desempeñar las funciones habituales de su puesto de trabajo. Con ello, la incapacidad laboral, más que con la gravedad de la enfermedad que la ha provocado, está más relacionada con en qué medida impide seguir realizando un determinado trabajo.” (Cfr. <https://www.pelayo.com/teloaseguro/incapacidad-laboral-tipos/?cn-reloaded=1>).

Como se observa de las definiciones arriba transcritas, si bien la existencia de la enfermedad es uno de los presupuestos con los que se debe cumplir a fin de obtener la protección a la que hace alusión la norma, **esto no es lo determinante**; sino más bien, que el padecimiento que se encuentra experimentando la persona **imposibilite la realización de la labor asignada; situación que no se cumple en el caso que nos ocupa.**

Pero vayamos más allá, y veamos, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, lo que se debe entender por discapacidad laboral.

“La discapacidad **desde el punto de vista administrativo** es un mecanismo de protección pública que tiene como objetivo apoyar, mediante

beneficios y ventajas sociales, a aquellas personas **que presentan limitaciones y restricciones en determinadas actividades como consecuencia de una condición de salud congénita, hereditaria o adquirida.** (Cfr. <http://www.unimid.es/discapacidad-e-incapacidad-laboral>).

Lo anterior es importante ponerlo de relieve en el caso que nos ocupa; ya que, reiteramos que **ninguno de los documentos aportados por la actora, indica que la misma cuenta con limitaciones para ejercer sus labores,** incumpléndose de esa manera con uno de los presupuestos indispensables a fin que se configure la protección a la que este pretende acceder.

En tal caso, debemos reiterar, que la actividad probatoria, sea en sede administrativa o judicial, debe surtirse dentro de los espacios para ese fin establecido; por lo que, aun y cuando en sede judicial pudiera hipotéticamente acreditarse la existencia de una condición médica, **este no es el momento ni el espacio en el que se debe dar;** ya que, como hemos mencionado anteriormente, dicho ejercicio debe satisfacerse en la vía gubernativa, no pudiendo en ese sentido, mantener la actora elementos de convicción dentro de su fuero interno, para posteriormente presentarlos, eliminando con ello la posibilidad que la entidad administrativa que emitió el acto objeto de reparo, los hubiera podido valorar en su justa dimensión.

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente destacar que del contenido de la Resolución N°1409-OIRH-2020 de 28 de febrero de 2020, se desprende lo siguiente:

“ ...

Ante lo dicho si bien es cierto el trabajo es un derecho humano, no es menos cierto es que alguna condición preexistente de salud debe ser señalada y demostrada oportunamente para conocer la situación personal del funcionario, máxime que las actuaciones de cada uno deben sujetarse a las condiciones, plazos y procedimientos señalados por la propia Ley, cualquier situación extemporánea comprometería a alguna decisión desacertada, debiendo cada funcionario actuar con diligencia para el

reconocimiento de algún derecho que la Ley le asista y de no hacerlo, asumiría las consecuencias de su iniciativa (Lo destacado y subrayado es nuestro) (Cfr. foja 117 del expediente judicial)

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**, 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.**

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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no haberse acreditado en debida forma 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 esbozados por la accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la

Sentencia de dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018), cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“...  
Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

Lo anterior nos permite concluir que las pruebas aportadas en el expediente judicial **no acreditan** en los términos que contempla la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, **prueba idónea que permita demostrar que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.**

Dentro de este contexto, debemos observar que **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la desvinculación de Yesi Calibeth Santos Cabrera, obedeció al hecho que la misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (hipertensión arterial, trombosis venosa profunda, e insuficiencia venosa segmentada en la vena safena mayor izquierdo) como afirma su abogado.**

Por último, esta Procuraduría difiere del argumento expuesto por **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, en torno a la existencia de la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta a su recurso de apelación, puesto que, tal como se desprende de las constancias procesales y del informe de

conducta remitido por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** al Magistrado Sustanciador mediante la Nota No. 653/DG/OIRH/2021 de 28 de abril de 2021, se dificulto convocar a los miembros de la junta Directiva producto del estado de emergencia decretado a través de la resolución de Consejo de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020. Veamos.

“Es importante señalar que los casos de destitución ante la Junta Directiva requieren que los miembros tengan acceso al expediente para su correcto análisis, revisión; y dichos expedientes reposan en a sede central de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Cae destacar que el Decreto Ejecutivo 101 del 13 de julio de 2020, en su artículo 2, reza lo siguiente. ‘El acuerdo de modificación y reducción temporal de la jornada del trabajo tendrá una disminución máxima del cincuenta por ciento (50%) de horas de trabajo por mes’. Por consiguiente la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de Panamá, optó por las medidas sanitarias de mitigación contra el Covid-19, por otro lado debemos manifestar que muchos Departamentos los funcionarios mantuvieron contagios, incluyendo a la Oficina de Asesoría Legal, sin embargo, el despacho superior para el mes de enero y febrero se vio afectado y tuvo cierre total, ya que la máxima autoridad Director General y el Secretario General, obtuvieron diagnostico positivos del Covid 19, por ende estuvieron todo el personal de ambos despachos en cuarentena, lo que afecta los trámites administrativos y legales de la Institución.

...”(Cfr. foja 157 del expediente judicial).

Sobre el particular, debemos resaltar que el silencio administrativo negativo, se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado, no obstante, la entidad nominadora ha dejado claro que el Silencio que se le atribuye obedeció a la reducción de personal y otras medidas producto de la pandemia por Covid-19, todo lo que impidió reunir a los miembros de la Junta Directiva.



Ahora bien, tal como lo señala el destacado profesor Danós Ordoñez, el Silencio Administrativo opera como una *"técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones"*. (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración". En: *Ius et veritas*. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227.)

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que *"el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento"* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo, queda claro que lo anterior, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, no se ha negado a resolver el recurso interpuesto, sino que como hemos señalado, producto del estado de**

emergencia decretado a nivel nacional, se dificultó reunir a todos los miembros que componen la Junta Directiva de la entidad.

En abono a lo antes expuesto, debemos indicar que en un caso referente a la figura del silencio administrativo negativo, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, advirtió lo siguiente:

“Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por **silencio administrativo**, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa pública, y cuidarlo como un buen Padre de familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: *'Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar'*.

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J International, S.A., pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, **en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija,**

que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.

...  
Por estas razones, **no hay otra alternativa que desestimar los argumentos planteados** por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J International, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal No.3350-19 de 21 de noviembre de 2019, emitido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, sus actos confirmatorios y, la negativa tacita por silencio administrativo, al no dar respuesta a su recurso de apelación**, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### IV. Pruebas:

4.1 Se objetan los documentos visibles a fojas **43, 44, 49, 50, 56, 59, 60, 63, 65, 66, 69, 71, 86, 114 y 115** del expediente judicial, los cuales versan sobre distintas acciones de personal, toda vez que, aún cuando sean auténticos y/o originales, estos no guardan relación con el proceso que se analiza.

Decimos esto, porque la situación bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, **el Resuelto de Personal 3350-19 de 21 de noviembre de 2019, emitido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, del cargo de Asistente Administrativo I, que ocupaba en la citada

entidad; por lo que tal información aportada carece de eficacia procesal, ya que en nada corrobora la nulidad del acto acusado (Cfr. fojas 90-91 del expediente judicial).

Por esa razón, estimamos que se aplica lo indicado por la Sala Tercera en el **Auto de veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)**, que señala:

**“No se admiten como pruebas presentadas por la actora, por ser inútiles, los documentos visibles a fojas 13-20, ya que no son necesarios para el pronunciamiento del fallo:**

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

‘...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...’ (El destacado es nuestro).

**4.2 Se objetan por dilatoria e ineficaz** al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, los documentos visibles a fojas **45, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 62, 64, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 131, 133, 134, 135, 136**, los cuales guarda relación con la enfermedad alegada por la actora (hipertensión arterial, trombosis venosa profunda, e insuficiencia venosa segmentada en la vena safena mayor izquierdo); toda vez que con ello, pretende incorporar al proceso elementos que ya constan en el expediente administrativo que **fue evaluado en la vía gubernativa.**

Al respecto, es necesario reiterar que el ejercicio probatorio que debe desarrollarse en la vía gubernativa **no puede ser trasladado a la jurisdicción contencioso administrativa**; entre otras razones, debido a que el acto


administrativo que se emite en aquella sede; surge, en gran medida, tomando en consideración el accionar de las partes en ese estadio procesal.

Esto es así, ya que como se puede observar de la Certificación de Restricciones Laborales, emitida por la Caja de Seguro Social, visible a foja 67 del expediente judicial, las alteraciones que presentó en su momento **Yesi Calibeth Santos Cabrera**, fue en aquel entonces de carácter temporal, por lo que mal podría hoy argumentar que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral permanente.

4.3 Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 924792020