

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 493

Panamá, 14 de julio de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Magíster Isaura Rosas, actuando en nombre y representación de **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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 el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

I. Los hechos en los 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.

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.

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, el cual establece que los profesionales idóneos de las Ciencias Agrícolas sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);

B. El artículo decimoquinto del Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, aprobado por el Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, el cual establece que dicho organismo es quien debe determinar si existen razones de incompetencia, física, moral o técnica, por las cuales las agencias estatales puedan separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

C. Los artículos 5, 127, 146 (numeral 16) y 163 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adicionada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, el cual establece los presupuestos jurídicos que alcanzan a la carrera administrativa; los casos en los cuales será retirado de la administración pública el funcionario; la prohibición de despedir a un servidor público que padezca de discapacidad de cualquier índole; y que el acto de destitución debe contener la causal aplicable a la destitución del servidor público (Cfr. fojas 8, 10 y 11 del expediente judicial);

D. Los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, los que en su orden, indican que se reconoce al trabajador a quien se le detecten enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, el derecho para mantener en su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; la prohibición a las instituciones públicas y a las empresas privadas de cualquier forma de discriminación; y que los trabajadores afectados con las enfermedades señaladas en esa ley solo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial);

E. Los artículos 5 y 88 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aprobado mediante la Resolución ALP-ADM-99 del 19 de agosto de 1999, lo cuales señalan el campo de aplicación de ese reglamento y que la destitución se aplicará como medida disciplinaria por la reincidencia en el incumplimiento de deberes (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

F. El artículo 1 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 1 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, el cual señala que se declara de interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la adopción de medidas de inclusión e integración (Cfr. foja 12 - 13 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.

Del análisis de las constancias que reposan en autos, observamos que la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, bajo examen, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, mediante la cual se removió a **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, del cargo que ocupaba en la entidad demandada como Coordinador de Planes y Programas (Cfr. fojas 15 - 16 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución OAL-096-ADM-19 PANAMA de 4 de septiembre de 2019, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor **el 2 de octubre de 2019**, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 17-20 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **2 de diciembre de 2019**, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, para que se declare nulo por el ilegal el acto administrativo impugnado y como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 2 - 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la abogada del recurrente manifiesta, de manera medular, que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, no realizó un procedimiento de destitución ni solicitó la aprobación del Consejo Técnico de Agricultura (CTNA), lo que según afirma es una violación del artículo 10 de la Ley 22 de 1961 y del artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (Cfr. fojas 6 – 7 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la apoderada judicial de **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, manifiesta que su poderdante advierte una discapacidad certificada por Senadis y que padece de Hipertensión arterial crónica, por lo que su despido es injustificado (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Jorge Edgardo Cerrud Santos**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el accionante, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su **remoción se basó en la facultad**

discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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; condición en la que se ubicaba el recurrente en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, el servidor público fue destituido del cargo que ocupaba con sustento, entre otras normas, en el **artículo 300 de la Constitución y el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República **para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción. Esta norma es del siguiente tenor:

“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” (Énfasis suplido).

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

...

18. Remover los empleados de su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...

Por lo que, **al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora**, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.

...Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.

El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.

Por ende, la Sala ha dicho que si **el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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.**” (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial del accionante señala que **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, padece de hipertensión arterial crónica, por lo que, afirma que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 4 de 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”*; la cual fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; así, veamos el contenido del artículo 1:

“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).

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, esta Procuraduría advierte que el documento aportado por el demandante, consistente en una certificación firmada por el Doctor Roberto Mitre A, de Medicina Interna de Consultorios América (foja 27 del expediente judicial), **no permite acreditar que: a) que ese padecimiento le produce 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.**

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite en debida forma y**

de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el actor 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, degenerativa y/o involutiva, 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 tener certeza de la condición médica alegada por el ex servidor, 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 el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Ahora bien, respecto al fuero laboral que alega el recurrente en calidad de persona con discapacidad, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que los documentos presentados por el demandante carecen de validez probatoria, puesto que han sido aportados al proceso sin cumplir con las formalidades mínimas para su apreciación jurídica.

Debemos tener presente, que en materia administrativa rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, y como quiera que las pruebas que aporta la apoderada judicial del recurrente con el libelo de demanda para demostrar la discapacidad

que alega padecer fueron presentadas en copia simple, las mismas carecen de valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, referente a los requisitos de la documentación que se proporciona al proceso, razón por la cual concluye este Despacho que la pretensión de la accionante debe ser desestimada (Cfr. fojas 21 - 24 del expediente judicial).

Por último, en cuanto al reclamo que hace el 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 **Jorge Edgardo Cerrud Santos**, 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, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de Personal 146 de 19 de agosto de 2019, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas:

A. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 21-24, 25 y 26 del expediente judicial, aportados junto con la demanda, debido a que fueron presentados en fotocopias simples, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. Igualmente, **objetamos** el documento visible a foja 27 del expediente judicial, por inconducentes al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, toda vez que

no es el medio idóneo para acreditar un padecimiento crónico y además la fecha es posterior a la emisión del acto acusado.

C. Se objetan los documentos visibles a fojas 28 y 27 del expediente judicial, por ineficaces, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, toda vez que se apartan de los hechos discutidos y no ayudan a dilucidar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

D. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **Derecho:** No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1069-19