

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 514

Panamá, 16 de julio de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Norkyn Arol Castillo Mendieta, actuando en nombre y representación de **Ignacio Santos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 733 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, su acto confirmatorio, y que 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 la finalidad 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.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establece que aquellos trabajadores afectados por las enfermedades

descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial); y,

B. El artículo 80 del Reglamento Interno del Ministerio de Obras Públicas, adecuado mediante la Resolución 187-05 de 6 de mayo de 2005, por medio de la cual se adopta, el cual prevé el derecho del servidor público discapacitado, y le garantiza el derecho al trabajo de forma útil y productiva, respetando el derecho que tiene a recibir tratamiento conforme a la discapacidad y acatando las recomendaciones de las instituciones de salud correspondientes (Cfr. fojas 5 y 6 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 lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 733 de 30 de septiembre de 2019, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ignacio Santos** del cargo que ocupaba como Trabajador Manual I, en dicha entidad (Cfr. fojas 8 y 9 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 218 de 20 de noviembre de 2019, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 2 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10-11 y reverso del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 31 de enero de 2020, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera, para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el resuelto de personal impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que 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 desde el 2 de octubre de 2019 hasta la fecha de su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente manifiesta que su representado se encontraba amparado por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, debido a que sufre de **gonartrosis (artrosis de rodilla) bilateral**, padecimiento sobre el cual existe dictamen médico; por consiguiente, no podía ser removido de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

La parte demandante igualmente aduce que, al momento de su destitución era un trabajador permanente, y contaba con diez (10) años de servicios continuos e ininterrumpidos en el **Ministerio de Obras Públicas**, por lo que gozaba de estabilidad en el cargo; situación por la que, según su criterio, no podía ser considerado como como servidor público de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado 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 **Ignacio Santos**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, **su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial**; condición en la que se ubicaba el ex servidor en el Ministerio de Obras Públicas (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Ignacio Santos, no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el Ministro de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en **el artículo 300 de la**

Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, “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”; así como el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial número 26336 de 31 de julio de 2009).

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción del prenombrado encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo**.

Sobre este punto, este Despacho advierte que el apoderado judicial del 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, involuntarias 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 produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, a juicio de esta Procuraduría, cuando se dejó sin efecto mediante el **Resuelto de Personal 733 de 30 de septiembre de 2019**, el nombramiento de **Ignacio Santos**; como funcionario del **Ministerio de Obras Públicas**, no estaba acreditado en su expediente de personal la condición que padece, ni tampoco reunía las condiciones para ser considerado como una persona con **discapacidad**, ya que podemos advertir que en el presente negocio jurídico **el actor aportó junto con la demanda**, copias autenticadas de dos (2) certificaciones médicas, a saber: a) la expedida el **18 de octubre de 2019**, por los Doctores Germán Tejera G., ortopeda y traumatólogo, y Bolívar Saldaña CH., Director Médico del Hospital Doctor Rafael Estévez; y, b) la emitida el **21 de octubre de 2019**, por el Doctor Javier Pinilla, médico general de la Policlínica Doctor Manuel de J. Rojas de la Caja de Seguro Social, que **constituyen informes clínicos sobre el diagnóstico del padecimiento** que presenta el accionante; no obstante, estos **documentos médicos resultan posterior a la emisión del acto objeto de reparo y además no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco determinan que ese padecimiento le produce como hemos dicho, una discapacidad laboral**; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

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.

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 18 de mayo de 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).

En ese orden de ideas, dicho apoderado judicial también sostiene que al ser destituido su mandante, la entidad no tomó en cuenta que él gozaba de estabilidad en el cargo debido a la condición médica derivada de su padecimiento; no obstante, el **Ministerio de Obras Públicas**, al rendir su informe de conducta, señala que no tenía conocimiento del padecimiento que sufre **Ignacio Santos**, ya que el demandante no había acreditado tal condición en el expediente de personal, ni tampoco como medio probatorio junto con su recurso de reconsideración; de ahí que, su desvinculación del servicio público tuviera como fundamento los artículos 300 de la Constitución Política y 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, citados en los párrafos anteriores; máxime cuando su condición era la de un **funcionario de libre nombramiento y remoción**, lo que nos permite

concluir que dichos cargos de infracción carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera (Cfr. foja 23 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 **Ignacio 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).

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 733 de 30 de septiembre de 2019**, emitido por el **Ministerio de Obras Públicas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

#### IV. Pruebas.

A. Esta Procuraduría objeta, por **ineficaces e inconducentes**, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, las certificaciones médicas, a saber: a) expedida por los Doctores Germán Tejera G., ortopeda y traumatólogo, y Bolívar Saldaña CH., Director Médico del Hospital Doctor Rafael Estévez; y, b) la emitida por el Doctor Javier Pinilla, médico general de la Policlínica Doctor Manuel de J. Rojas de la Caja de Seguro Social, aportadas como pruebas por el demandante, **Ignacio Santos**, mediante las cuales se pretende demostrar la enfermedad crónica que aduce padecer, toda vez que **dichas constancias datan, respectivamente, del 18 de octubre de 2019 y 21 de octubre de 2019**; es decir, resultan posterior a la emisión del acto objeto de reparo,

de ahí que los referidos documentos **resulten inconducentes para el análisis del negocio jurídico en estudio** (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

B. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuya copia reposa en el Tribunal.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 143-2020