

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 518

Panamá, 16 de julio de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada **Ligia D. Rodríguez F.**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 166 de 20 de septiembre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio, y para 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: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La Licenciada **Ligia D. Rodríguez F.**, manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, en lo referente a los apartados denominados “Servidores

públicos de libre nombramiento y remoción” y “Servidores públicos en funciones” (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

B. El artículo 4 de la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; conforme fue reformada por la Ley 25 de 2018, que se refiere a la prohibición de destituir a aquellos trabajadores que padezcan algunas de las enfermedades descritas en dicha ley, sin que medie causa justificada (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.

A. Cuestión previa.

De la lectura de la demanda, puede desprenderse que en el apartado correspondiente a las “Disposiciones legales infringidas y el concepto de la infracción”, la accionante estima como infringido el artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, tal como se encontraba originalmente redactado en la precitada Ley (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta que al momento que se emitió el acto administrativo impugnado; es decir, el 20 de septiembre de 2019, dicha Ley había sido modificada, entre otras, por la Ley 23 de 2017, encontrándose vigente el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017”.

Es importante anotar que en la modificación descrita en el párrafo anterior, se suprimió el concepto de “servidores públicos en funciones”, invocado como ilegal por la parte demandante, razón por la cual, **esta Procuraduría se abstendrá de emitir criterio respecto de este concepto.**

B. Breves Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto principal acusado en la presente causa lo constituye el Decreto de Personal 166 del 20 de septiembre de 2019, proferido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo

Laboral, mediante el cual se resolvió dejar sin efecto el nombramiento de la servidora pública **Ligia Damaris Rodríguez de Guevara**, en el cargo que ocupaba de “Abogado III”, Código 8011033, Posición 97982, en dicho ente ministerial (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Conforme se aprecia en el acto administrativo impugnado, los argumentos en los cuales se basó la autoridad nominadora para realizar desvinculación de la señora **Ligia Damaris Rodríguez de Guevara**, en su parte medular fueron los citados a continuación:

“Que el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, ‘Que regula la Carrera Administrativa’, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza.

Que de acuerdo con el expediente de personal de la servidora pública **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ DE GUEVARA**, con cédula de identidad personal No.8-518-1739, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo.

Que la servidora pública **LIGIA DAMARIS RODRÍGUEZ DE GUEVARA**, carece de inamovilidad o estabilidad reconocida por ley al haber sido designado en base a la facultad ejercida por la autoridad nominadora.” (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución DM-714 de 2 de diciembre de 2019 y que mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal (Cfr. fojas 13 a 16 del expediente judicial).

La aludida Resolución DM-714 de 2 de diciembre de 2019, le fue notificada a la hoy demandante el día 5 de diciembre de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de enero de 2020, **Ligia Damaris Rodríguez de Guevara**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera, la

demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, junto con el pago de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial).

B. Sobre la legalidad del acto acusado y su acto confirmatorio.

La actora, al sustentar su demanda, considera ilegal el acto demandado, invocando las siguientes razones:

- Señala que a través del acto acusado, la autoridad nominadora le concedió un trato de “Servidor público de libre nombramiento y remoción”; no obstante, considera que no ostenta esa condición laboral, debido a que la misma no encaja en sus funciones, pues, su posición no es de asesoría o asistencia a un superior jerárquico. Contrario a ello, indica que el puesto que ocupaba estaba ligado a la defensa pública de los trabajadores, y por ello, no estaba sujeta ni precisaba instrucciones directas de algún director o supervisor (Cfr. foja 3 del expediente judicial).
- Así mismo, expone que su destitución se dio desatendiendo normativas que obligan a que dicha sanción se aplicara como consecuencia del uso progresivo de otras sanciones disciplinarias previas, situación que, en su opinión, desconoce derechos que le eran favorables (Cfr. foja 3 del expediente judicial).
- Manifiesta que en la esfera administrativa, no se le indicaron las razones por las cuales se dejó sin efecto su nombramiento (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).
- De igual forma, manifiesta la accionante que al padecer enfermedades crónicas y estar incorporada al régimen especial contemplado en la Ley 59 de 2005, reformada por la Ley 25 de 2018, le ampara el beneficio de

estabilidad laboral contenido en ella, razón por la cual su destitución se hizo vulnerando la normativa antes citada (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Frente a lo señalado por la accionante, este Despacho se ve obligado a oponerse a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de controversia. Apuntamos lo anterior, debido a que al efectuar un juicio valorativo de las constancias visibles en autos, puede fácilmente concluirse que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los argumentos ensayados por la recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento, en virtud de las razones que pasamos a explicar de manera conjunta.

En este orden de ideas, tenemos que, en base a lo manifestado en la demanda, los problemas jurídicos a resolver son:

- 1) Si la demandante gozaba de estabilidad en el cargo;
- 2) Si previo a la emisión de la Resolución que ordenó dejar sin efecto el nombramiento de **Ligia Damaris Rodríguez**, era necesaria la realización de un proceso disciplinario;
- 3) Si en la esfera administrativa, se le indicaron las razones por las cuales se dejó sin efecto su nombramiento.
- 4) Si la accionante acreditó que padecía de alguna enfermedad crónica que le diera derecho a la estabilidad en el cargo contemplada en la Ley 59 de 2005, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, modificada por la Ley 25 de 2018.

B.1. La accionante no gozaba de estabilidad en el cargo, por ende, su desvinculación no estaba supeditada a la realización de un proceso disciplinario previo.

Las constancias que reposan en el expediente judicial, revelan que **Ligia Damaris Rodríguez**, al momento de su destitución, ocupaba el cargo de Abogado III, con funciones de Abogada de Asistencia Laboral Gratuita en la Dirección Regional de Trabajo de Colón del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Se observa, que la actora alega en su líbello de demanda que era personal permanente en el cargo (con condición de trabajo indefinido), y que el mismo estaba ligado a la defensa pública de los trabajadores, y por ello, no estaba sujeta ni precisaba instrucciones directas de algún director o supervisor jerárquico, circunstancia que la investía de estabilidad laboral, y por ello, no podía ser destituida sin que mediara causal de destitución.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto¹ **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.**

En esta 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

¹ Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

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, destacamos que nuestra Carta Magna en su artículo 305 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 adición a lo anterior, debemos destacar que el propio Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, en el numeral 46 de su artículo 2 que los servidores públicos de Carrera Administrativa son aquellos servidores públicos que han ingresado a dicha carrera según las normas preceptuadas en la citada Ley.

En consecuencia, como quiera que la señora **Ligia Damaris Rodríguez era una funcionaria del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que no acreditó formar parte de la Carrera Administrativa, ni mucho menos de las otras 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 de la demandante se fundamenta, tal como se observa en los actos administrativos demandados, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que la servidora pública no se encontraba amparada 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 revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente judicial).

Para mayor alcance de lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de 31 de agosto de 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.

...

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).

Habiéndose determinado que en este caso la recurrente **Ligia Damaris Rodríguez**, no se encontraba incorporada al régimen de carrera, por lo tanto no gozaba del derecho a la estabilidad inherente a los funcionarios de carrera y podía ser removida discrecionalmente por la Autoridad Nominadora, **carece de sustento legal el criterio expuesto por la parte actora en su demanda**, en el sentido que la resolución impugnada debió haber estado justificada o motivada en alguna causal disciplinaria, por haber prestado servicios por más de ocho (8) años de forma ininterrumpida sin que le fuera aplicada ninguna medida disciplinaria en dicho período, toda vez que, como hemos evidenciado, el cargo que desempeñaba la accionante era de libre nombramiento y remoción, **por esa causa, la resolución por la cual se resolvió su destitución, contó con la motivación apropiada para el caso en estudio.**

B.2. Sobre la debida motivación, en la esfera administrativa, de las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de Ligia Damaris Rodríguez y el cumplimiento del Debido Proceso.

En este punto, consideramos oportuno destacar que en la esfera administrativa se cumplió con el principio de debida motivación, y es que, tal como se aprecia, tanto en el Decreto de Personal No.166 de 20 de septiembre de 2019, como en la Resolución DM-714 de 2 de diciembre de 2019, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin

efecto el nombramiento de **Ligia Damaris Rodríguez** del cargo que ocupaba en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que establece:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

- 1. Los que afecten derechos subjetivos;**
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de la actora, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de los motivos que llevaron a la autoridad nominadora a impartir el acto acusado; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente judicial).

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**, puesto que la resolución mediante la cual se dejó sin efecto su nombramiento fue llevada a cabo por la Autoridad Competente.

Adicionalmente, resaltamos que tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que una vez emitida la resolución objeto de reparo, tuvo la oportunidad de presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, una vez decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente judicial).

B.4. Sobre la falta de acreditación por parte de la demandante del supuesto padecimiento de alguna enfermedad crónica que le diera derecho a la estabilidad en el cargo contemplada en la Ley 59 de 2005, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, modificada por la Ley 25 de 2018.

Al respecto, esta Procuraduría fácilmente puede colegir que la demandante no se encuentra amparada por la estabilidad en el cargo, debido a que no acreditó, previo a su destitución, el padecimiento de alguna de las enfermedades contempladas en la precitada Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, que le diera derecho a tal estabilidad.

Indicamos lo anterior, toda vez que, según se evidencia de las constancias procesales, a la fecha en que el nombramiento de la hoy demandante fue declarado insubsistente, la autoridad nominadora no tenía certeza que esta ex servidora pública padecía de alguna enfermedad crónica. Prueba de ello, son los documentos que ahora se acompañan a la demanda con la finalidad de acreditar la situación médica en que la recurrente dice encontrarse. (Cfr. fojas 22 a 28 del expediente judicial).

Adicionalmente, puede apreciarse que la actora aportó junto con el escrito de la demanda una serie de certificaciones médicas provenientes de clínicas privadas; sin embargo, las mismas no fueron expedidas por dos (2) médicos especialistas, ni por la comisión interdisciplinaria a la que se refiere el artículo 5 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, conforme fue modificado por el artículo 5 de la Ley 25 de 2018, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 5. La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición”. (Lo subrayado es nuestro).

En relación con este hecho, debemos anotar que la demandante en ningún momento previo al de su destitución aportó ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, las certificaciones que acreditaran la condición de salud que dice padecer, refrendadas por médicos especialistas, ni solicitó a dicha entidad que se reuniera la comisión interdisciplinaria para evaluar su caso, tal como lo señala la excerpta legal invocada. De manera que no puede ahora la Licenciada **Ligia D. Rodríguez F.**, pretender ampararse en la Ley 59 de 2005 que, según afirma, le dio estabilidad en el cargo como producto de la enfermedad crónica que padece.

Frente a la situación planteada, es fácil inferir que la recurrente no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, razón por la cual su condición laboral en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral estaba sujeta a la facultad que ejerce la autoridad nominadora de nombrar y remover discrecionalmente aquellos servidores públicos que no están amparados por una ley especial que les garantice el derecho a la estabilidad laboral, conforme lo dispuesto por el numeral 18 del artículo 629 del Código Administrativo.

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, esa Sala se pronunció en sentencia de 9 de febrero de 2011, así:

“La Sala procede, en atención de lo anteriormente planteado, a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Tal como se advierte en el presente caso, corresponde a esta Sala dirimir si la Resolución Administrativa 475-2009-AGOSTO-07 de 7 de agosto de 2009, emitida por el Gerente General del Banco Hipotecario Nacional, en el que se destituyó al señor Carlos Saldaña, del cargo que ocupaba, a fin de que se establezca si ha sido dictado con apego o no a la ley.

En este sentido, sin entrar en mayores consideraciones, se ha de mencionar que las normas que regulan la carrera administrativa, la ley 9 de 1994, reformada por adición de la Ley 43 de 30 de julio de 2009, no son aplicables en el presente caso, pues tal normativa es para aquellos servidores públicos adscritos a la carrera administrativa, una vez hayan ingresado a la misma a través de los concursos de méritos establecidos para tal efecto, no obstante, tal como se ha verificado de las constancias procesales adjuntas en el proceso en examine,

el demandante tenía el estatus de ser de libre nombramiento y remoción, por tanto, se descarta la infracción endilgada sobre el ordinal 17 del artículo 41 de la Ley 9 de 1994.

Así también, se ha de señalar que no se ha cometido infracción sobre el artículo 87 del Reglamento Interno de la institución demandada, en virtud que la actuación por parte del Gerente General de la institución es respaldada en la facultad discrecional que se le confiere a éste, tal como se observa en el literal b, del artículo 13 de la Ley 39 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se reorganiza el Banco Hipotecario Nacional, que dispone como deberes y atribuciones del Gerente General hacer los nombramientos, destituciones y suspensiones que considere necesarios. Razón por la cual no prospera el cargo endilgado a tal disposición.

De igual forma, esta Sala ha de mencionar que no tiene sustento lo afirmado por el demandante en cuanto a la infracción alegada sobre los artículos 1, 2, 4, de la ley 59 de 2005, puesto que tal como lo establece el artículo 5 de la propia ley, que fuera modificado por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, la protección que brinda la ley a las personas que padecen de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, *se otorgará siempre y cuando sea expedida una certificación por una Comisión Interdisciplinaria nombrada para tal fin*. Y que mientras esta comisión no expida tal certificación, no es obligación de la institución pública reconocer la protección brindada por esta ley. Se advierte, que en este caso este documento tal como se ha podido corroborar no ha sido aportado para tal finalidad y en virtud de ello, al no estar acreditado el padecimiento o discapacidad alegada por el demandante, la entidad demandada podía dejar sin efecto el nombramiento del señor SALDAÑA, siendo que éste es un funcionario de libre nombramiento y remoción, razón por la cual no prosperan los cargos endilgados sobre los artículos 1, 2, y 4 de la ley 59 de 2005.

Finalmente, esta Sala ha de advertir que es cierto que el demandante aportó una certificación, en donde un médico cardiólogo, visible a foja 19, en donde certifica que el señor SALDAÑA es hipertenso diagnosticado desde 1982, no obstante, tal como se observa la misma, tal certificación es de fecha posterior a la expedición del acto demandado, asimismo, se observa que tal certificación no ha sido emitida por una comisión interdisciplinaria, a la que hace referencia el artículo 5 de la ley 59 de 2005.

El análisis que antecede permite concluir, que la acción de remoción se enmarca dentro de las facultades legales de la institución demandada, razón por la cual se procede a negar las pretensiones del demandante.

En consecuencia, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución 475-2009-AGOSTO-07 de 7 de agosto de 2009, emitida por el Gerente General del Banco Hipotecario Nacional, así como el acto confirmatorio, por tanto no accede a las pretensiones...”

B.4. Imposibilidad del pago de salarios caídos.

Finalmente, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por **Ligia Damaris Rodríguez**, consideramos que es improcedente, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República de Panamá, sólo pueden ser reconocidos a favor de los servidores públicos, los derechos contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

Dicho de otra forma, para que pueda hacerse valer el pago de los salarios caídos, 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, está llamada a prosperar, siempre y cuando exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el presente expediente, se debe señalar, que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no cuenta con una ley formal que autorice este tipo de pretensiones, razón por la cual se no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora.

En atención a lo esbozado en líneas precedente y como quiera que la demandante tampoco se encontraba amparada por la Ley de Carrera Administrativa, no es procedente que se acceda a su pretensión respecto al pago de los emolumentos dejados de percibir desde que fue destituida del cargo.

IV. Solicitud

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto

presta merito suficiente como para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 166 de 20 de septiembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.**

V. Pruebas:

5.1. Objeciones a pruebas.

5.1.1. Se objetan las pruebas descritas como “1”, “2”, “3”, “4”, “5”, “6” y “7”, por inconducentes, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, ya que dichas pruebas responden a trámites desarrollados, evaluados y superado en la vía administrativa, toda vez que no guardan relación con la causal que motivó la desvinculación.

5.1.2. Se objetan los documentos aportados en la prueba descrita como “8”, debido a su ineficacia e inconducencia, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 783, 856 y 871 del Código Judicial, pues, se tratan de resueltos que no guardan relación con los hechos que fueron objeto de la demanda, por lo que la admisión de dichas pruebas documentales no alteraría o modificaría la presente controversia, en adición a que no se solicitó su reconocimiento.

5.1.3. Se objetan las pruebas descritas como “9”, “10” y “11”, consistentes en copias simples de certificaciones médicas de la Clínica Consultorio Médico Católico Emmanuel, del Hospital Médico Caribe y del Hospital 4 altos, respectivamente; debido a que estos **carecen de autenticidad**, al no enmarcarse en ninguno de los supuestos que, para tales efectos, se establecen en los artículos 856 y 857, en concordancia con el artículo 871, todos del Código Judicial, cuya parte pertinente disponen:

“**Artículo 856.** Documento privado es el que no reúne los requisitos para ser documento público. El documento privado es auténtico en los siguientes casos:

1. Si ha sido reconocido ante juez o notario, o si judicialmente se tiene por reconocido;

2. Si fue inscrito en un Registro Público por quien lo firmó;

3. Si habiéndose aportado al proceso, no hubiere sido tachado u objetado en los términos del artículo 861;

4. Si se declaró auténtico en resolución judicial dictada en un proceso anterior, con audiencia de la parte contra la cual se oponen en el nuevo proceso; y

5. Si ha sido remitido o transmitido por conducto de una oficina estatal o municipal que exija, en su reglamento, la identificación previa del remitente o girador.

...” .

“**Artículo 857.** Los documentos privados deben presentarse en sus originales para que tengan el valor que en este Capítulo se les da, pero tendrán el mismo valor las copias de tales documentos en los casos siguientes:

1. Cuando la parte contra quien se presente la copia la reconozca expresa o tácitamente, como genuina;

2. Cuando la copia haya sido compulsada y certificada por el notario que protocolizó el documento a solicitud de quien lo firmó o por cualquier otro funcionario público cuando estuviere en su despacho;

3. Cuando se presente en copia fotostática o reproducida por cualquier otro medio técnico, siempre que sea autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original;

4. Cuando el original no se encuentre en poder del interesado. En este caso será necesario, para que tenga valor probatorio, que la autenticidad haya sido certificada por el funcionario público correspondiente, o que haya sido reconocida expresa o tácitamente por la parte contraria o que se demuestre por cotejo; y

5. Cuando se trate de copias provenientes de archivos particulares que utilizan el sistema de microfilmación, debidamente autenticadas por un Notario Público.”

“**Artículo 871.** Salvo que se disponga otra cosa, los documentos emanados de terceros sólo se estimarán por el juez:

1. Cuando sean de naturaleza dispositiva, si se han reconocido expresamente por sus autores u ordenado tener por reconocidos; y

2. Cuando sean de carácter testimonial, si su contenido se ha ratificado en el proceso, mediante las formalidades establecidas para la prueba de testigos.”

Conforme advierte este Despacho, la admisión de los documentos privados cuya admisión nos oponemos, es improcedente, debido a que no se solicitó el reconocimiento del contenido y firma de las personas que supuestamente suscribieron esos documentos, tal como lo establece la normativa invocada; circunstancias que denotan su inadmisibilidad, tal como fue expuesto por la **Sala Tercera en el Auto de 3 de diciembre de 2013**, en el que al decidir una situación similar a la que se analiza, se pronunció en los términos siguientes:

“...

DECISIÓN DEL TRIBUNAL

...

Con respecto a las pruebas que reposan a fojas 61 a 64, 67 a 69, 72 a 75, 78 a 94 del expediente judicial, **se trata de originales de documentos privados**, algunos con firma y otros sin ella. El artículo 856 del Código Judicial establece cuáles documentos son considerados como privados y cuando son considerados auténticos. El tenor de la norma es el siguiente:

‘Artículo 856. ...’

En atención a lo previsto, se observa que **los documentos privados aportados por la parte actora, cuya admisión se apela**, fueron objetados por la Procuraduría de la Administración, mediante Vista Número 1274 de 12 de noviembre de 2010; **no fueron declarados auténticos en proceso anterior; no fueron remitidos por una oficina estatal o municipal; y no fue solicitado su reconocimiento por la parte que los aportó, que es la demandante; por tanto, no llena estos requisitos de autenticidad.**

En cuanto al requerimiento de que haya sido reconocido ante un juez o notario, no se observa que los mismos estén reconocidos ante notario u otro juez en proceso anterior, ni que se haya solicitado su reconocimiento ante el juez de la causa. El reconocimiento de contenido y firma de documento privado se encuentra regulado por los artículos del 861 al 865 del Código Judicial, y debe ser alegado por la parte que los presenta, a fin de que el juzgador proceda a citar a quienes deben realizar esta diligencia, se perfeccione la prueba y sea demostrada su autenticidad.

Toda vez que la parte actora no solicitó el reconocimiento de firma y contenido de los documentos privados que se objetaron, los mismos no cumplen con los requisitos propios del tipo de prueba, debiendo revocarse su admisión.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Aunado a lo anterior, debemos igualmente destacar que los documentos aportados en la precitada prueba fueron emitidos en fecha posterior al acto acusado de ilegal.

5.2. 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.

VI. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General