

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 637

Panamá, 19 de agosto de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

El Licenciado Luis Rolando González González, en representación de **Meissen Mansfield Muñoz Adames**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH número 342 de 29 de septiembre de 2014, emitida por el **Administrador General** de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, el acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta como se expresa; por tanto, se niega.

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

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

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

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

El apoderado judicial de la actora manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 89 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, adoptado mediante la Resolución OIRH-069 de 6 de febrero de 2012, el cual se refiere a la destitución como producto de una medida disciplinaria aplicada al servidor público por la reincidencia

en el incumplimiento de los deberes y por la violación de derechos y prohibiciones, al igual que otras conductas que admiten dicha medida (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

**B.** El artículo 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que, en su orden, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general y a los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial);

**C.** El artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, adoptada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual establece las garantías judiciales; es decir, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

**D.** Los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, que guardan relación con el derecho a la estabilidad laboral que tienen los trabajadores a quienes se les detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral; y que los trabajadores afectados solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

**E.** El artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo de la mencionada convención, aprobados mediante la Ley 25 de 10 de julio de 2007, el cual establece el derecho de las personas con discapacidad a trabajar con igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

De acuerdo a las constancias procesales, **Meissen Manfield Muñoz Adames** fue destituida por medio de la Resolución Administrativa OIRH número 342 de 29 de septiembre de 2014, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, del cargo de Oficinista I que ocupaba en esa institución (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo citado, la interesada interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución Administrativa 409 de 14 de octubre de 2014. Dicho acto le fue notificado a la actora el 27 de enero de 2015, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la actora ha acudido a ese Tribunal para interponer la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual se le destituyó del cargo que ocupaba en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir desde el día de su separación del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente se centra en el hecho que al emitirse la Resolución Administrativa OIRH número 342 de 29 de septiembre de 2014, la entidad demandada desconoció que su mandante gozaba de estabilidad laboral y, por ende, ignoró el cumplimiento de las normas procesales y el principio de legalidad, pues no se cumplió con el procedimiento disciplinario previo, y que la remoción solo obedeció a la discrecionalidad de la autoridad nominadora olvidando que gozaba de la protección laboral por padecer una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (Cfr. fojas 4 a 11 del expediente judicial).

Antes de analizar los argumentos expuestos por la demandante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, este Despacho cree conveniente destacar la diferencia que existe entre las expresiones “permanencia” y

“estabilidad”, en torno a las cuales gira la pretensión de la parte actora, y sobre las que el Tribunal en Sentencia de 19 de noviembre de 2004, estableció una distinción, al manifestar lo siguiente:

**“Debe aclararse el hecho de que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente su estabilidad, y ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. Es decir, que un funcionario nombrado con carácter ‘permanente’ es susceptible de destitución en base al criterio discrecional de la entidad nominadora, en la mayoría de los casos y, en este sentido, dicha entidad no incurre en desviación de poder, tal como indica la parte actora.**

Para obtener estabilidad en el cargo es necesario formar parte del Régimen de Carrera Administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático (tal como ocurre en este caso) o cualquier otra forma de ingreso que establezca la Ley.”  
(El resaltado es de la Procuraduría)

Producto del criterio establecido en el fallo reproducido, estimamos que la emisión de la Resolución Administrativa OIRH número 342 de 29 de septiembre de 2014 se dio con estricto apego a la ley, por lo que nos permitimos dar contestación de manera conjunta a los cargos de infracción formulados en su contra por la actora, lo cual hacemos advirtiéndole que los mismos carecen de sustento.

En ese contexto, este Despacho considera oportuno aclarar que **la recurrente no tenía estabilidad en el cargo**, puesto que conforme al contenido del acto objeto de reparo, proferido por la entidad, el puesto en el que se desempeñaba **Meissen Mansfield Muñoz Adames no requiere de un procedimiento especial para la destitución conforme al artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por lo que la actora era una servidora pública de libre nombramiento y remoción**, razón por la cual estaba sujeta a la potestad discrecional de la autoridad nominadora establecida en el numeral 15 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, para “Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, así como concederles licencias e imponerle sanciones, de conformidad con las normas que regulan las materias y con base en la Ley de Carrera Administrativa” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En una situación similar a la que se analiza la Sala Tercera al pronunciarse en Sentencia de 28 de enero de 2014 señaló:

" ...

Del estudio del expediente, la Sala concluye que no le asiste la razón al demandante, puesto que la resolución administrativa de destitución del señor ... señala **que la remoción de la misma no obedece a la comisión o imputación de alguna falta disciplinaria, sino a la potestad discrecional de la autoridad nominadora para adoptar las acciones de personal que considere convenientes cuando se trate de funcionario de libre nombramiento y remoción.**

En este sentido, la Sala advierte que el recurrente no incorporó al expediente prueba alguna que acredite que ingresó (sic) a la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) a través de un proceso de selección o un concurso de méritos. **Como no existe prueba alguna que demuestre que el demandante ingresó a la institución mediante el respectivo concurso de méritos, el mismo no estaba amparado por un régimen de estabilidad y tenía la condición de funcionario de libre nombramiento y remoción, pudiendo ser declarado insubsistente en cualquier momento por la autoridad nominadora.**

...

En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que la decisión de destituir al recurrente fue producto del ejercicio de **una potestad o atribución que la ley concede** expresamente al Administrador General de la Región Interoceánica, consignada en el numeral 6, del artículo 18 de la Ley 5 de 1993.

..." (El resaltado es de este Despacho).

Al aplicar al presente proceso el criterio que recoge la sentencia reproducida, podemos concluir que para proceder a desvincular a **Meissen Mansfield Muñoz Adames** del cargo que ocupaba, la entidad se ciñó a la condición de la recurrente, pues como es sabido la misma era de libre nombramiento y remoción, tal como se explicó en la resolución acusada de ilegal, en la que se detalla el fundamento de derecho para que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras hiciera uso exclusivo de la facultad discrecional, por lo que no era necesario invocar causal alguna; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como ocurrió en la vía gubernativa, por lo que el cargo de infracción presentado por la demandante en relación con el artículo 89 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y el artículo 27 de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, carecen de sustento jurídico y, por ende, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por otra parte, este Despacho considera oportuno aclarar **que en el expediente judicial no consta que la actora haya acreditado ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, antes que se dejara sin efecto su nombramiento y en los términos que contempla la Ley 59 de 2005**, modificada por la Ley 4 de 2010, alguna prueba idónea que permita demostrar que la enfermedad crónica que dice padecer **le cause discapacidad laboral**.

Pues no existe constancia alguna que la demandante haya dado cumplimiento al requisito establecido en el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 2010, tal como lo indica la Resolución Administrativa 409 de 14 de octubre de 2014, cito *“Que dentro del expediente de personal de **MEISSEN MUÑOZ ADAMES**, no se encontró certificación médica debidamente emitida por una comisión interdisciplinaria, que acredite la situación manifestada en los hechos de la funcionaria, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005”* (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En adición, el Informe de Conducta de la entidad, reiteró que la ex funcionaria **MEISSEN MANSFIELD MUÑOZ ADAMES** no acreditó la certificación médica en la que se hiciera constar su padecimiento, cito *“...niega el Recurso de Reconsideración presentado por la ex funcionario, ya que la misma alegaba que padecía de una enfermedad, sin que en el expediente constara Certificación debidamente emitida por una comisión interdisciplinaria, que acredite la situación manifestada en los hechos de la funcionaria, tal y como lo establece el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 y mucho menos alguna certificación emitida por una entidad especializada en temas de salud, como la Caja de Seguro Social o el Ministerio de Salud”* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Para una mejor comprensión de lo indicado, resulta pertinente transcribir el texto del artículo 5 de la Ley 59 de 2005, conforme quedó modificado por el artículo 11 de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010:

**“Artículo 5. La certificación de condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.**

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.” **(Lo resaltado es nuestro).**

En razón de la situación anotada, la demandante no puede pedir al Tribunal el reconocimiento de la protección que brinda la Ley 59 de 2005, ni demandar la declaratoria de nulidad del acto administrativo mediante el cual se dispuso su remoción del cargo, sobre todo, cuando conforme lo ha reconocido la Sala Tercera al pronunciarse en Sentencia de 9 de febrero de 2011, la protección laboral que brinda la ley sólo se otorgará de mediar la presentación de una certificación que, para tales efectos, deberá ser expedida por la comisión interdisciplinaria a la que se refiere dicho cuerpo normativo. El pronunciamiento de la Sala Tercera es del siguiente tenor:

“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..., 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.

...  
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.

...”

Conforme es posible colegir de este criterio judicial, al no mediar en el caso de **Meissen Mansfield Muñoz Adames** la presentación de la certificación a la que se refiere la Ley 59 de 2005, luego de su modificación por la Ley 4 de 2010, la entidad demandada podía removerlo en cualquier momento de la posición que desempeñaba; ya que no gozaba de la protección laboral que brinda la ley al no cumplir con los requisitos que ésta exige para acogerse a la misma; situación que nos permite establecer que los cargos de infracción que aduce la recurrente en relación con los artículos 1 y 4 de la citada Ley 59, también carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución Administrativa OIRH número 342 de 29 de septiembre de 2014**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y, en consecuencia, pedimos se desestimen las pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este proceso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 171-15