

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 875

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 30 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Leonardo Pineda Palma, quien actúa en nombre y representación de **Armando Godoy Atencio**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 189-2015 de 4 de marzo de 2015, emitido por el **Director General del Registro Público de Panamá**, su acto confirmatorio y 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 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 consta; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 20 y reverso 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 consta; 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

Décimo séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, que indica que los funcionarios públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

B. El artículo 11 (numeral 9) de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, que establece que entre las funciones del Director General del Registro Público de Panamá está la de nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al

personal subalterno, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

C. El artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, según el cual corresponde al Presidente de la República remover a los empleados de su elección, salvo que la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

D. Los artículos 2, 126, 141 (numeral 17, adicionado por el artículo 15 de la Ley 43 de 30 de julio de 2009), 156 y 157 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordenó la Ley 9 de 20 de junio de 1994, los que, en su orden, guardan relación con: los servidores públicos de libre nombramiento y remoción; los casos en que éstos quedarán retirados de la Administración; la prohibición que tiene el superior jerárquico de destituir a los funcionarios que demuestren que están padeciendo enfermedades terminales; la formulación de cargos por escrito; y la decisión de la autoridad nominadora, luego de concluida una investigación disciplinaria (Cfr. fojas 12 y 15-17 del expediente judicial);

E. Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, los que, en su orden, señalan que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten 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; el padecimiento de este tipo de enfermedades que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido; y los trabajadores afectados por las enfermedades contempladas en esta ley, solo podrán ser destituidos por causa justificada (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial); y

F. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, normas que se refieren, respectivamente, a los principios que informan al procedimiento

administrativo general; y a la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. foja 18 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 la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se observa que el acto acusado lo constituye el Resuelto 189-2015 de 4 de marzo de 2015, emitido por el Director General del Registro Público de Panamá, a través del cual se destituyó a **Armando Godoy Atencio** del cargo de Jefe de Registro Público que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con lo anterior, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 72-2015 de 27 de marzo de 2015, que mantuvo en todas sus partes el acto original, agotándose la vía gubernativa. Esta resolución le fue notificada al accionante el 20 de abril del año que decurre (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial).

El 19 de junio de 2015, **Armando Godoy Atencio**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, el resuelto objeto de reparo, así como su acto confirmatorio; que su representado sea reintegrado al cargo que ocupaba en el Registro Público de Panamá y, por ende, se ordene el pago de los salarios que haya dejado de percibir (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente aduce la infracción del artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, relativo a la facultad del Presidente de la República de remover a los empleados de su elección; no obstante, este Despacho es del criterio que dicha norma no es aplicable al

presente proceso; ya que la destitución del ahora demandante no fue adoptada por esa autoridad administrativa, sino por el Director General del Registro Público de Panamá, en ejercicio de la función que le atribuye el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, de remover al personal subalterno de la entidad; razón por la cual solicitamos que los argumentos expuestos, en relación con aquella disposición, sean desestimados por el Tribunal.

Por otra parte, se advierte que al sustentar el concepto de la violación del resto de las normas que aduce infringidas, el abogado de **Armando Godoy Atencio** manifiesta que éste contaba con más de dos (2) años de servicios continuos en el Registro Público por lo que, a su juicio, no era un funcionario de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, el Director General de esa entidad no podía desvincularlo del cargo que ejercía en la misma. Añade, que su poderdante no incurrió en faltas disciplinarias ni se instruyeron procesos disciplinarios en su contra, lo que, según expresa, era necesario para poder destituirlo, pues, el mismo gozaba de estabilidad laboral (Cfr. fojas 9-11, 13 y 16-17 del expediente judicial).

De igual manera, indica que su mandante padece de hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo 2 y cardiopatía hipertensiva, consideradas enfermedades crónicas, por lo que estaba amparado por la Ley 59 de 2005 y no podía ser removido del puesto que ocupaba en el Registro Público. En adición, expresa que al emitir el acto administrativo impugnado, la entidad demandada quebrantó los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal, principalmente, por la falta de motivación, por no exponer las razones que conllevaron a la adopción de tal medida (Cfr. fojas 13-15, 17 y 18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el actor con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según consta en autos, **Armando Godoy Atencio no era un servidor público de carrera, sino de libre nombramiento y remoción**; ya que el actor no estaba incorporado, mediante el sistema de méritos, a una Carrera Pública, ni había accedido al cargo del cual fue destituido mediante un concurso o sistema de méritos, por lo que **no gozaba de estabilidad en su puesto de trabajo**, como erróneamente afirma su apoderado judicial; criterio que, a nuestro juicio, se corrobora ante la **ausencia de pruebas que demuestren su incorporación a una Carrera Pública o su ingreso a la entidad demandada mediante un concurso o sistema de méritos**.

Visto lo anterior, el recurrente estaba sujeto, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la **potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso, el titular de la entidad, por lo que su desvinculación de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que este servidor público posee para adoptar este tipo de decisiones, según lo dispone el **numeral 9 del artículo 11 de la Ley 3 de 6 de enero de 1999**, el cual lo autoriza para *“nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y **remover al personal subalterno, de conformidad con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia**”* (Cfr. páginas 6-7 de la Gaceta Oficial número 23,709 de 11 de enero de 1999).

Contrario a lo argumentado por el apoderado judicial del demandante, estimamos pertinente anotar que de acuerdo con lo que ha sido expresado en reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, esta potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, **sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**. Éste fue el criterio sustentado por el referido Tribunal en la Sentencia de 19 de febrero de 2015; resolución que en lo pertinente indica:

“En cuanto a la infracción del artículo 25 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, consideramos que no se evidencia infracción alguna por parte del acto impugnado, toda vez que, la declaración de insubsistencia del cargo del demandante se da a raíz de que el mismo es un funcionario de libre nombramiento y remoción, tal como se señala en el acto impugnado, por tanto, ha sido criterio reiterado de esta Sala, que **todo funcionario que sea de libre nombramiento y remoción queda sujeto a la facultad discrecional de remoción del cargo de la autoridad nominadora, sin necesidad de que se le siga proceso disciplinario alguno...**” (Lo resaltado es de este Despacho).

Así mismo, debemos señalar que según la jurisprudencia emanada de la Sala Tercera, la destitución de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, sustentada en la potestad discrecional de la autoridad nominadora, se entiende enmarcada en el debido proceso legal, siempre que la entidad cumpla con el **deber de notificar al afectado sobre la decisión emitida; indicándole, además, el o los recursos que proceden en contra de la misma y el término que tiene para interponerlos;** presupuestos que configuran el denominado **principio de publicidad de los actos administrativos** y que, fueron correctamente cumplidos por la entidad demandada al emitir el Resuelto 189-2015 de 4 de marzo de 2014, por medio del cual se destituyó al hoy recurrente, y la Resolución Administrativa 72-2015 de 27 de marzo de 2015, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado en contra de la primera; **actos administrativos que, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial del actor, se encuentran debidamente motivados** (Cfr. fojas 20 y 21-23 del expediente judicial).

De acuerdo con dicha jurisprudencia, la Administración también debe cumplir con el principio de contradicción, como garantía del ejercicio del **derecho de defensa**, de tal suerte que se le permita al afectado impugnar, a través de los recursos procedentes, las decisiones emitidas, lo que claramente puede

observarse en el caso bajo examen, cuando el accionante interpuso el recurso de reconsideración (Cfr. fojas 21 y 27 del expediente judicial).

En otro orden de ideas y frente a lo anotado por **Armando Godoy Atencio** en sustento de su pretensión, esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere el accionante, es aquel que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, tal como lo dispone el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 1. Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten enfermedades crónicas 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).

A juicio de este Despacho, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Godoy Atencio** como funcionario del Registro Público de Panamá, **él no reunía las condiciones para ser considerado como una persona con discapacidad**, tal como lo describe la norma antes citada; ya que, a pesar que afirma que padece *hipertensión arterial, diabetes mellitus tipo 2 y cardiopatía hipertensiva*, **estos padecimientos no se encontraban acreditados al momento de su separación y que tales enfermedades la hayan colocado en una condición que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.**

Por otra parte, esta Procuraduría considera oportuno aclarar que en el Informe de Conducta suscrito por el Director General de la institución demandada, se señaló lo que a continuación se transcribe: *“...en el expediente del señor **ARMANDO GODOY ATENCIO** existe una copia simple por parte de la Clínica de **QUELACIÓN Y OZONOTERAPIA**, firmada por el Doctor Guillermo Arana, el 28 de febrero de 2015. En ningún momento entregó documentos en originales*

para su debido cotejo, como tampoco petitionó dentro de su Recurso de Reconsideración que nuestra Institución solicitara la certificación y autenticidad de estos documentos a la entidad correspondiente. Que de acuerdo al documento existente en su expediente; en copia simple no se Certifica que el señor ARMANDO GODOY ATENCIO, tiene padecimiento de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral...” (Cfr. fojas 30 y 33 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior se infiere que el accionante no acreditó con copia autenticada ante el Registro Público de Panamá, 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 las enfermedades crónicas que dice padecer le cause discapacidad laboral.

Además, no existe constancia alguna que el actor 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; puesto que el documento aportado por la entidad demandada junto con el informe de conducta y que consta en el expediente de personal de Godoy Atencio no constituye una certificación expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para acreditar que el recurrente sufre de alguna de las enfermedades a las que se refiere la citada ley.

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, **Armando Godoy Atencio** 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 la 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 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.

...”

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto 189-2015 de 4 de marzo de 2015**, emitido por el Director General del Registro Público de Panamá ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del recurrente.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente de personal de **Armando Godoy Atencio** que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 412-15