

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 928

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de septiembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado **Elías Francisco Ulloa Pimentel**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 429 de 12 de agosto de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública**, 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.

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.

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

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

A. El artículo 629 (numeral 3) del Código Administrativo, que dispone que corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

B. El artículo 3 del Código Civil, que establece que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

C. El artículo 3 (numeral 4) de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, con sus respectivas modificaciones, que indica que se entiende por discapacidad la alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

D. Los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señalan que todo trabajador que se le detecten enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como también insuficiencia renal, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones; y que tales padecimientos no podrán ser invocados como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial);

E. Los artículos 34, 35, 36, 37, 52, 53, 55 y 122 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los que guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; el orden jerárquico a aplicar en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente; que esta excerpta legal se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal; los vicios de nulidad absoluta en los que pueden incurrir los actos administrativos; que será meramente anulable todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso; y que corresponde al superior jerárquico inmediato calificar y decidir la

declaración de impedimento formulada y los incidentes de recusación presentados (Cfr. fojas 12-16 del expediente judicial);

F. El artículo 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa, adoptado sistemáticamente junto con sus modificaciones por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2016, que enuncia la formulación de cargos por escrito a aquellos servidores públicos que deban ser destituidos directamente y la investigación sumaria que debe realizar la Oficina Institucional de Recursos Humanos, la cual no durará más de treinta (30) días hábiles, en la que se le respetará al servidor público sus garantías procesales (Cfr. foja 16 del expediente judicial); y

G. Los artículos 14 y 137-A de la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones, los cuales establecen, respectivamente, que el procedimiento especial de ingreso es excepcional para regular la incorporación automática al sistema de carrera administrativa de los servidores públicos en funciones, que al momento de ser evaluados, cumplan con los requisitos mínimos del puesto; y que todo servidor público que perdió su acreditación como servidor público de carrera administrativa y continúa ejerciendo funciones será acreditado automáticamente en la posición que esté ocupando, siempre que se encuentre laborando en el mismo cargo en el que fue incorporado a la carrera administrativa (Cfr. fojas 16-18 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.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 429 de 12 de agosto de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Elías Francisco Ulloa Pimentel** del cargo de Asistente Administrativo que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante el Resuelto 835 de 6 de septiembre de 2019, expedido por el Ministro de Seguridad Pública. Dicha resolución le fue notificada al accionante

el 9 de septiembre de 2019, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24-31 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de noviembre de 2019, **Elías Francisco Ulloa Pimentel, actuando en su propio nombre y representación**, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que la reintegre a sus labores, con el mismo salario y condiciones que mantenía al momento de su remoción (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el actor manifiesta que existió un quebrantamiento a las formalidades legales, debido a que no se le siguió procedimiento disciplinario alguno que pudiera justificar su remoción del cargo; aunado al hecho que la entidad demandada desconoció el fuero por enfermedad crónica y discapacidad que lo amparaba, al padecer su esposa una afección visual, razón por la cual, a su juicio, el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación a los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 10-18 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el demandante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar.

Tal como consta en autos, el ingreso de **Elías Francisco Ulloa Pimentel** a la institución fue de forma discrecional; por consiguiente, **al no formar parte de una carrera pública; ni haber acreditado estar amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, se infiere de manera clara que el cargo que ocupaba en el Ministerio de Seguridad Pública era de libre nombramiento y remoción**, de ahí que se dejara sin efecto su nombramiento con sustento en los artículos 629 (numerales 3 y 18) y 794 del Código Administrativo.

Así las cosas, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal disciplinaria alguna**; 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. Estas normas son del siguiente tenor:

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

...
3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

...
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).

“**Artículo 794.** La determinación del período de duración de un empleado **no coarta en nada la facultad del empleador que hizo el nombramiento para removerlo**, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la Ley.” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo anterior, reiteramos, el actor era un servidor **excluido de la Carrera Administrativa**, debido a que el mismo **no ingresó a la institución por vía del concurso de mérito u oposición**, lo que lo enmarca como un funcionario de libre nombramiento y remoción; por esta razón, **la autoridad nominadora estaba plenamente facultada para desvincularlo de la posición en la que servía en esa entidad**, tal como se indicó de manera expresa en el considerando del acto acusado (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, respecto al estatus de servidor público de carrera administrativa expuesto por el demandante, esta Procuraduría considera importante advertir que si bien consta el Certificado de 23 de septiembre de 2019, emitido por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República, a través del cual se constata que **Elías Francisco Ulloa Pimentel**, es servidor público de carrera administrativa, acreditado a través de la Resolución 34 de 18 de marzo de 1999; lo cierto es que la entidad demandada señaló: *“que en el expediente personal del señor ELIAS FRANCISCO ULLOA PIMENTEL no consta que el mismo laboró en el ministerio de Gobierno y Justicia, de igual forma no consta dentro del expediente que fue acreditado en Carrera Administrativa dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Nota No. 34 de 18 de marzo de 1999, como indica la nota en mención.”* (Cfr. fojas 43 y 44 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, debemos indicar que al revisar la certificación expedida por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República, mediante la cual se señala la acreditación de carrera del recurrente **en el cargo de Asistente de Analista de Org. y Sistemas Administrativos**, por medio de la Resolución 34 de 18 de marzo de 1999; y **confrontarla con la certificación de 28 de agosto de 2019**, proferida por el Ministerio de Gobierno y Justicia, se advierte en esta última que el accionante **ocupó el cargo de conductor de vehículo l hasta el 1 de septiembre de 2011**; información que es contradictoria al momento de determinar la fecha a partir de la cual el accionante, según alega, se acreditó como servidor público de carrera administrativa y permite introducir un cuestionamiento en cuanto a los cargos que se mencionan en tales certificaciones (Cfr. fojas 33 y 34 del expediente judicial).

Por otra parte, respecto a la protección laboral alegada por el accionante con fundamento en lo establecido 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, dicho cuerpo legal 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**; contenido del cual **no se desprende que dicho fuero laboral sea extensivo a los familiares de las personas con tales padecimientos**, sino que ampara directamente a la persona afectada; de ahí que mal puede el demandante argumentar que le asiste dicho privilegio.

En otro orden de ideas, respecto al fuero laboral que alega el recurrente le amparaba en calidad de familiar de una 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, entre éstos, las recetas médicas, visibles a fojas 36-39 del expediente judicial, a través de los cuales busca comprobar la discapacidad visual de su esposa, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona.**

Ello es así, puesto que tales documentos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

Así las cosas, ante la ausencia de documentos idóneos que cumplan con los requisitos exigidos por la norma ya citada, mal puede alegar el demandante encontrarse amparado por la protección laboral reconocida en la Ley 42 de 1999; razón por la cual, reiteramos, el prenombrado era un funcionario de libre nombramiento y remoción sujeto a la facultad discrecional de la autoridad nominadora.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 429 de 12 de agosto de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

A. Esta Procuraduría, con fundamento en el artículo 783 del Código Judicial, se opone a la admisión los documentos visibles a fojas 32 y 34 del expediente judicial, debido a que fueron emitidos 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.**

B. Por otra parte, nos oponemos a la admisión de los documentos privados visibles a fojas 36-39 del expediente judicial, por no cumplir con la formalidad establecida en el artículo 871 del Código Judicial. Al respecto, la Sala Tercera mediante la Resolución de 28 de junio de 2006, indicó lo siguiente:

“ ...

Finalmente, el Tribunal Ad-quem estima viable la modificación solicitada al auto recurrido, en cuanto a que debe señalarse que se cita a los licenciados BORIS BAZÁN y JAVIER BARRIA para que reconozcan su firma y se ratifiquen del contenido de la certificación visible a fojas 146-147 del expediente (Tomo I), por tratarse de documento privado proveniente de terceros, que **debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 871 del Código Judicial.**

En ese contexto, el resto de la Sala estima que **aún cuando el documento en cuestión es auténtico, por haberse reconocido sus firmas ante Notario, el hecho de que haya sido suscrito por terceros, impone la exigencia de que cumpla con los requisitos establecidos en el texto legal antes citado.** Al efecto resulta ilustrativa la sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, calendada de 30 de julio de 2002, en que manifestó lo siguiente:

"Es el criterio de esta Corporación de Justicia que la aplicación correcta de los artículos 858 y 871 del Código Judicial al caso que nos ocupa, consiste en que el documento auténtico privado (finiquito, relevo de responsabilidad y renuncia de todo reclamo bajo pólizas de incendio) tiene el mismo valor intrínseco (en su contenido) como si fuera un documento público, pero en lo atinente a sus firmantes, no con respecto a los que no han intervenido en el documento y que son partes en un proceso en el que el documento se pretende hacer valer, ya que para ello se requiere que el documento sea reconocido expresamente por sus autores." (El subrayado es del Tribunal y la negrita nuestra).

C. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

VI. **Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 957-19