

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 949

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de septiembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Shirley Ann Sitton Ureta, actuando en nombre y representación de **Pedro Antonio Sittón Ureta**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, 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.

Noveno (Mal denominado Octavo): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo (Mal denominado Noveno): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero (Mal denominado Décimo): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo (Mal denominado Décimo Primero): No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero (Mal denominado Décimo Segundo): No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que declara de interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la adopción de medidas de inclusión e integración, entre otras, eliminando toda forma de discriminación; que el padecimiento de enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, así el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborando en el cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación destreza y con su nueva condición; solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puesto de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los juzgados seccionales de trabajo, y en el caso de los servidores públicos invocando para ello alguna causal justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes; y que la certificación de la condición física o mental de las

personas que padezcan enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativa, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, deberán ser expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramos (Cfr. fojas 9-14 del expediente judicial).

B. Los artículos 2 (numeral 2 y 4) y 8 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que establece entre los objetivos de la citada Ley la de garantizar que las personas con discapacidad, al igual que todos los ciudadanos, gocen de los derechos que la Constitución Política y las leyes confieren, y establecer las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándole la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la recreación, el deporte y la cultura, así como la vida familiar y la comunitaria; además, señala que el Estado a través de sus instituciones, será responsable de acuerdo con su competencia de garantizar el pleno goce de los derechos a las personas con discapacidad y sus familiares, para la cual deberá establecer los mecanismos de coordinación con las personas con discapacidad y sus familias, los empleadores, los técnicos, las agrupaciones gremiales, las asociales de personas y para personas con discapacidad constituidas y con el resto de la sociedad civil para lograr las diferentes acciones de implementación, monitoreo y supervisión para el cumplimiento de la ley en mención (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

C. El artículo 27 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el protocolo facultativo de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por medio de la Ley 25 de 10 de julio de 2007, el cual establece que los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás

incluyendo el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y en entorno laboral abierto, inclusivo y accesible a las personas con discapacidad, agrega que los Estados partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de la legislación (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial) y,

D. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Pedro Antonio Sitton Ureta**, quien ejercía el cargo de Director Nacional en dicha autoridad (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 067 de 19 de febrero de 2019, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierra, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento fue notificado al prenombrado el 12 de marzo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 10 de mayo de 2019, **Pedro Antonio Sitton Ureta**, actuando por medio de su apoderada judicial, 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 Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, acusada de ilegal y su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo y el pago de los salarios y derechos dejados de percibir (Cfr. fojas 2-23 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del actor alega que la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019, acusada de ilegal, ha sido violatoria y arbitraria al desconocer que su poderdante padece de Hipertensión Arterial Crónica y Rebelde, enfermedad crónica amparada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018. Adicional a ello, señala que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras tenía conocimiento de la enfermedad que padecía **Pedro Antonio Sitton Ureta** (Cfr., foja 10 del expediente judicial)

Adicional a ello, señala, que a su representado se le violó el debido proceso, toda vez que dicha institución, no se pronunció al respecto de la solicitud realizada por su poderdante para la práctica de pruebas en el sentido de solicitar su historial clínico de urgencias en torno a sus crisis hipertensivas y así poder aportarlas al proceso (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada 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 Pedro Antonio Sitton Ureta**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

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 recurrente en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. fojas 72-74 del expediente judicial).

Al respecto, la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras”, establece entre las funciones del Administrador General la de designar a los directores o jefes respectivos, y la de nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos. Veamos:

“Artículo 19. Las funciones del Administrador General serán las siguientes:

1. ...
7. Designar a los directores o jefes respectivos, los que tendrán mando y jurisdicción en las áreas de su competencia, a nivel nacional o regional, según sea el caso.
8. ...
15. Nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos, así como concederles licencias e imponerles sanciones, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base en la Ley de Carrera Administrativa”.

En ese mismo orden de ideas, la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenada por la Ley 23 de 2017 (Texto Único de 28 de diciembre de 2018), define servidores de libre nombramiento y remoción como: *“Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de sus funciones, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan”.*

En este escenario, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que el demandante no ha acreditado estar amparado con el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le

garantizaba la estabilidad laboral, de ahí que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba. Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurren determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a defensa, por medio de los correspondientes recursos, tal como sucedió y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que reiteramos, en este caso la remoción del ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de alguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por este Tribunal.

Sobre el tema en debate, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de fecha 15 de octubre de 2015, ha manifestado lo siguiente:

“Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. El funcionario nombrado con carácter `permanente`, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiriera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición. Si el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, 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” (La negrita es de esta Procuraduría).

A juicio de este Despacho, del contenido de las piezas procesales que reposan en autos, se aprecia que si bien **Pedro Antonio Sitton Ureta** tenía un nombramiento permanente, esta situación no le da la condición de funcionario de

carrera al momento de su destitución, por lo que no ostentaba derecho a la estabilidad en virtud de un régimen de carrera, por consiguiente, el cargo ocupado por el actor quedó a disposición de la autoridad nominadora.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Reasumido el recorrido procesal de la presente causa, revisando y analizando el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido la garantía de la motivación del acto administrativo, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento, pues:

1. Omite **motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria** al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y derecho, que llevaron a la administración a tomar la decisión de destitución luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observan las garantías procesales que la amparan.

2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejercer la potestad discrecional en el caso de oportunidad y conveniencia** y;

3. Obvia señalar los **motivos facticos jurídicos que apoya la decisión**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la Ley, puesto que en el considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de

la interposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga, por lo que no se requería un procedimiento disciplinario.

Por último, este Despacho advierte que la apoderada 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*"; la cual si bien fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, lo cierto es que se encontraba vigente al momento de los hechos, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

"Artículo 1: 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." (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, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**; y que, a su vez, la discapacidad haya sido del conocimiento de la entidad demandada **previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal**.

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 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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por el ex servidor, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa OIRH 39 de 31 de enero de 2019**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas:

A. Se **objetan** los documentos visibles a fojas 35, 36,37-38, 39, 40-41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 del expediente judicial, toda vez que dichos medios probatorios **datan de fechas que resulta**

posterior a la emisión del acto objeto de reparo, de ahí que la apreciación de dichos documentos resulte inconducente e ineficaz para desvirtuar la legalidad de la resolución acusada, al tenor de lo consagrado en el artículo 783 del Código Judicial, recalcando así que en nuestro ordenamiento jurídico **rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, el cual le otorga a éstos fuerza probatoria y veracidad**, de ahí que consideramos fundamental que al momento de rebatir la legitimidad de los mismos, **sea con sustento en elementos probatorios existentes previo a la emisión del acto acusado; ya que mal puede devenir en ilegal una resolución con base a elementos posteriores a su emisión.**

En ese sentido, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 8 de enero de 2015, se pronunció de la siguiente manera:

“...

Por otro lado, en cuanto al **padecimiento de enfermedades crónicas en torno a las cuales la Ley 59 de 2005 establece un fuero de enfermedad**, debemos indicar que la Sala se ha visto obligada a subsanar la falta de conformación de una comisión interdisciplinaria a la cual la norma ha otorgado la facultad exclusiva para certificar la condición de salud y el padecimiento de enfermedades crónicas, admitiendo que el funcionario afectado simplemente deba acreditar tal condición mediante un diagnóstico emitido por médico idóneo; **sin embargo, se comprueba en el proceso que la condición de paciente de hipertensión arterial, diabetes Mellitus, tipo 2, dislipidemia fue acreditada en fecha posterior a la emisión del acto impugnado. Tal circunstancia permite concluir que al momento de la destitución la entidad no contaba con la prueba fehaciente o idónea sobre la condición de salud del funcionario.**

De tal manera, no es posible alegar este cargo de infracción contra el acto impugnado y en vista de ello quedan desvirtuadas las infracciones alegadas contra el mismo y en su lugar, **la Sala considera que la acción de remoción se enmarca dentro de las**

facultades legales atribuidas a la autoridad nominadora, razón por la cual se procede a negar las pretensiones del demandante.” (La negrita es nuestra).

B. Se **objeta** por ineficaz e inútil el documento visible a foja 60 del expediente judicial, toda vez que el mismo no guarda relación con la materia del proceso.

Auto de 28 de enero de 2015

“**No se admiten** como pruebas presentadas por la actora, **por ser inútiles**, los documentos visibles a fojas 13-20, **ya que no son necesarios para el pronunciamiento del fallo**:

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

‘...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...’ (El subrayado es nuestro).

C. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **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

Expediente: 317-19