

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 021**

**Panamá, 3 de enero de 2019**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

El Licenciado Luis Carlos Gómez, actuando en nombre y representación de **Julio César Laffaurie Forero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 364 de 16 de noviembre de 2017, emitida por los **Fiscales Superiores de la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana**, su confirmatorio, y que 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. Cuestión Previa.**

Previo a plantear nuestros argumentos en defensa de la legalidad del acto administrativo impugnado, esta agencia del Ministerio Público considera importante aclarar que en virtud de la Nota DS-163-17 de 4 de diciembre de 2017, elevada por mi persona a la Fiscal Coordinadora de Fiscales Superiores de la Procuraduría General de la Nación, solicité calificación de impedimento legal a través de la Vista 988 de 17 de agosto de 2018; no obstante, la Sala Tercera por medio de la Resolución de 16 de octubre de 2018, declaró no legal mi petición de impedimento; ello a fin que no se entienda que estamos incurriendo en una contradicción en relación a los razonamientos que expondremos a continuación.

**II. 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21-26 del expediente judicial).

**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 es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

### **III. Normas que se aducen infringidas.**

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

**A.** El artículo 4 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, "Que instituye la Carrera del Ministerio Público y deroga y subroga disposiciones del Código Judicial", que enuncia los servidores excluidos de la Carrera del Ministerio Público (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

**B.** El artículo 384 del Código Judicial, el cual establece que los agentes del Ministerio Público no podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones, sino en los casos y con las formalidades que determina la ley, ni podrán ser destituidos, sino en virtud de sentencia por delito o falta grave contra la ética judicial (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

**C.** El artículo 1 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 1 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, el cual señala que se 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 (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial);

**D.** Los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, vigente al momento en que se dieron los hechos, que indican que se reconoce al trabajador a quien se le detecten

enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, el derecho para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de enfermedades crónicas no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares; y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en dicha ley, solo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial); y

E. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indica lo referente a la motivación de los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

#### **IV. 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 nula, por ilegal, la Resolución 364 de 16 de noviembre de 2017, dictada por los Fiscales Superiores de la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana, mediante la cual se removió a **Julio César Laffaurie Forero** del cargo de Fiscal de Circuito que ocupaba en esa dependencia del Ministerio Público (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución de 24 de enero de 2018, expedida por la Fiscalía Superior de la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana del Ministerio Público. Dicha resolución le fue notificada al accionante el 16 de marzo de 2018, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 15 de mayo de 2018, **Julio César Laffaurie Forero** a través de su apoderado especial, 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 lo reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios caídos desde el momento de su remoción, hasta la fecha en que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial manifiesta que el cargo ocupado por su representado como Fiscal de Circuito, permanente, no se enmarca dentro de la categoría de los servidores excluidos de la carrera del Ministerio Público, de ahí que su remoción debía darse de forma justificada, esto es, por la comisión de una causal disciplinaria, por falta grave a la ética judicial o la existencia de una sentencia por delito; motivo por el cual, a su juicio, la decisión adoptada por la entidad demandada fue arbitraria e ilegal (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

En adición, el apoderado judicial del actor manifiesta que a su representado no le era aplicable la facultad discrecional de la autoridad nominadora, puesto que sufre de hipertensión arterial, por lo que se encontraba amparado por fuero de enfermedad consagrado en la ley; aunado a que el hijo menor de su mandante mantiene una condición de discapacidad por deficiencia mental y sensorial, al igual que su cónyuge quien tiene una discapacidad temporal física por lesión tumoral maligno; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de los familiares de las personas con discapacidad y constituye un abuso desmesurado contra su poderdante, el cual tenía veintiséis (26) años y diez (10) meses al servicio de la institución (Cfr. fojas 10-17 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, los Fiscales Superiores de la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana, removieron a **Julio César Laffaurie Forero** del cargo de Fiscal de Circuito que ocupaba en dicha dependencia del Ministerio Público, recurriendo para ello a la **atribución especial** que le otorga el artículo 6 de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que indica que son servidores en funciones, quienes ocupan un cargo **definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de carrera del Ministerio Público o se les separe de la función pública**; en concordancia con el artículo 330 del Código Judicial, que dispone que los agentes del Ministerio Público y sus suplentes, serán nombrados por sus superiores jerárquicos con arreglo a la Carrera Judicial y

que el personal subalterno será nombrado por el Procurador, el Fiscal o el personero respectivo, tal como se aprecia en el fundamento legal del acto acusado (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente).

Así las cosas, el actor era un servidor **excluido de la Carrera del Ministerio Público**, 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 acto acusado (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado judicial del accionante invoca en el escrito de su demanda dos fueros laborales, a saber: aquel que contempla 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*"; y el consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, "*por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad*", entendiendo por el primero como aquel que le asiste al trabajador que padezca algún tipo de enfermedad crónica, involuntaria y/o degenerativa y el otro consistente en la protección laboral a favor de las personas diagnosticadas con alguna discapacidad ya sea de tipo física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, la cual de acuerdo con lo previsto en la ley, se hace extensiva no solo a quien la padece sino también a sus familiares; sin embargo, los cargos de infracción sobre los mismos no se configuran por las siguientes razones:

El apoderado 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 detecte 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 la hipertensión arterial que padece el actor, Julio César Laffaurie Forero, le produce una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

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 los presupuestos que la misma ley consagra**, entre éstos, **la discapacidad laboral**, 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 el actor 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**, siendo esta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

En otro orden de ideas, respecto al fuero laboral que alega el actor lo amparaba en calidad de familiar de personas discapacitadas que dependen de él, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que los documentos presentados por el demandante, a través de los cuales busca comprobar la discapacidad de su hijo menor de edad y su cónyuge, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, pues los mismos **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).

De igual manera, no podemos perder de vista lo dispuesto en el artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que puntualiza lo siguiente:

**“Artículo 54.** Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

**Artículo 45-A.** La persona con discapacidad, padre, madre, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

**En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargo de confianza.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 28046-B de 6 de junio de 2016).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero los *“funcionarios nombrados en cargos de confianza”*, tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que el ahora accionante, **Julio César Laffaurie Forero**, fue removido del cargo de **Fiscal de Circuito** en la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana, mismo que **por la naturaleza de sus atribuciones y asignaciones, equivale a un puesto de confianza**, toda vez que **está encargado**

de dirigir y coordinar lo respectivo a dicho despacho, quien a su vez está sometido a las asignaciones dadas por los Fiscales Superiores, enmarcándose a su vez dentro del personal definido en el artículo 4 (numeral 4) de la Ley 1 de 6 de enero de 2009, que indica que son servidores públicos excluidos de la Carrera del Ministerio Público, *“el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de la Carrera. Estos servidores públicos serán de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora...”*.

Por último, en cuanto al reclamo que hace el actor en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Julio César Laffaurie Forero**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, 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, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 364 de 16 de noviembre de 2017**, emitida por los Fiscales Superiores de la Sección de Descarga de la Fiscalía Metropolitana, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones del actor.

#### **V. Pruebas:**

a. Esta Procuraduría **objeta** los documentos visibles a fojas 30-35 y 51-70 del expediente judicial, debido a que no fueron autenticados por el custodio del original, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

b. De igual manera, nos **oponemos** a la admisión de los documentos privados visibles a fojas 36-38, 39, 41-43, 44-46, 47 y 48 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. Por otra parte, objetamos los documentos visibles a fojas 30-35 y 36-38 del expediente judicial, consistentes en unos informes psicológicos realizados al menor J.P.L.D., hijo del accionante, puesto que los mismos **constituyen pruebas periciales preconstituidas a este proceso contencioso administrativo.**

Lo anterior, resulta contrario a lo establecido en el **artículo 469 del Código Judicial**, puesto que esta Procuraduría en su condición de apoderada judicial de la institución demandada, no tuvo la oportunidad de participar, mediante peritos idóneos, en la elaboración de las mismas;

situación que resulta violatoria a los **principios de igualdad de las partes y el debido proceso legal**.

Al pronunciarse sobre un asunto similar al que ahora nos ocupa, la Sala Tercera se pronunció mediante Auto de 7 de marzo de 2014, que en lo medular dice:

“...Esta Superioridad estima procedente lo solicitado por la Procuraduría de la Administración y concuerda en que la admisión de la evaluación clínica del Doctor..., **incumple con el principio de igualdad procesal entre las partes, ya que le impediría al Estado ejercer el derecho al contradictorio en dicha prueba, si la misma está preconstituida**, limitando la oportunidad de participar en su elaboración, violándose de esta forma las garantías del debido proceso. Así lo señala el artículo 469 del Código Judicial, cuyo tenor es el siguiente:

**‘Artículo 469.** El Juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial y con este criterio se deben interpretar las disposiciones del presente Código. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas de este Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios Constitucionales y generales del derecho procesal, de manera que se observe el debido proceso, **la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal**’.

Asimismo, en el Auto de fecha 10 de septiembre de 2010, esta Corporación de Justicia hace referencia a un caso similar de la siguiente manera:

‘...Al respecto, Jorge Fábrega, procesalista panameño, indica que la prueba debe practicarse con conocimiento del opositor de suerte **que tenga oportunidad de objetarla, una vez propuesta, y de intervenir en su práctica y fiscalizarla formulando las observaciones que estime procedentes**, en la fase de la admisión y valoración de la misma (Teoría General de la Prueba), Tercera Edición, Editora Jurídica Iberoamericana, S.A., 2006)...’ (Lo subrayado es del Tribunal).

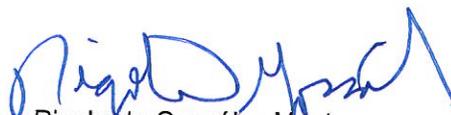
Tomando en consideración a lo antes señalado, este Tribunal de apelaciones considera que **no debe ser admitida como prueba presentada por la parte actora el análisis económico antes referido, sobre los daños que alega haber sufrido...**, preparado el 22 de abril de 2008 por el licenciado..., que se observa a fojas 111 a 129 del expediente, **toda vez que la admisión del mismo evita se cumpla con el contradictorio del proceso, de conformidad con el artículo 846 del Código Judicial, y atentando de igual forma con la**

igualdad procesal de las partes en atención al artículo 469 del Código Judicial..."(Lo destacado es nuestro).

d. 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

  
Cecilia Elena López Cadogan  
Secretaria General, Encargada

Expediente 764-18