

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1278

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de agosto 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Pena Jurisdicción.

El Licenciado Jorge Hernán Rubio Carrera actuando en nombre y representación de Armando Torres, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, sus actos confirmatorios 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 No. 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 cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; 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.

Décimo Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 300 de la Constitución Nacional, el cual señala que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad de sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 155 y 170 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; que señala; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; y que el recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo norma especial (Cfr. foja 8 y 9 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 1 y 4 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, que señala que todo trabajador, nacional o extranjero, a quién se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igual de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; así como las normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónica, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, 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, tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa (Cfr. fojas 9 y 10 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.

Primeramente, este Despacho debe iniciar señalando que dentro de las disposiciones que se aducen como infringidas, el actor ha incluido el artículo 300 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer sobre infracciones de normas propias del ámbito constitucional; ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de esta norma.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante la Resolución Administrativa No. 423-2019 de 5 de agosto de 2019, emitida por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, se dejó sin efecto el nombramiento de Armando Torres, del cargo de Administrador de Puertos Menores en Puerto Panamá, Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de esa entidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido mediante la Resolución ADM-RH No.031-2019 de veintitrés (23) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), misma que confirma en todas sus partes la resolución recurrida (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

Posteriormente, el accionante recurrió en apelación en contra de la resolución acusada de ilegal; recurso que fue decidido a través de la Resolución J.D. No.019-2020 de veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020), que mantuvo en todas sus partes, el acto

original, y que le fue notificada al actor el 24 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 34 y 35 del expediente judicial).

El 11 de agosto de 2020, Armando Torres, 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, la Resolución Administrativa No. 423-2019 de 5 de agosto de 2019, sus actos confirmatorios; y que su mandante sea reintegrado a la Autoridad Marítima de Panamá; y se le paguen los salarios caídos desde su separación del cargo hasta su efectivo reintegro laboral (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

#### IV. Argumentos del actor.

Al sustentar su pretensión, el abogado del recurrente manifiesta que, a su juicio, la Autoridad Marítima de Panamá al emitir el acto acusado de ilegal, vulneró los artículos 155 y 170 de la Ley No. 38 de 2000; toda vez que la misma fue dictada con carencia absoluta de motivación y sin entrar a considerar los hechos ni el fundamento de derecho afectando así al hoy demandante (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Agrega, el recurrente que se le violaron sus derechos como funcionario protegido por Ley Especial como lo es la Ley No. 59 de 2005 modificada por la Ley No. 25 de 2018, toda vez que dicha Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, y sus actos confirmatorios, fueron dictados con carencia absoluta de justificación y autorización judicial alguna, afectando así al actor (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

#### V. Descargos de la Procuraduría.

Luego de analizar los argumentos expuestos por Armando Torres, 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.

##### A. Potestad Discrecional.

Nos oponemos a los argumentos expresados por el actor, puesto que según se desprende de la Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, acto

acusado de ilegal: *“Armando Torres, ocupaba el cargo de Administrador de Puertos Menores en Puerto Panamá, Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de esa entidad. Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro del concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza...”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la mencionada Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito: *“Que al no ser servidor público de carrera, el recurrente no gozaba del derecho a la estabilidad, por lo que quien suscribe podía disponer del cargo por razones de conveniencia y oportunidad, con base en la facultad que le otorgó el numeral 7 del artículo 27 del Decreto-Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 modificado por el numeral 9 del artículo 186 de la Ley No.57 de 6 de agosto de 2008, para Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo establecido en la Ley y el Reglamento Interno de la Autoridad’...”* (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En este sentido, reiteramos que tal como lo explicó la Autoridad Marítima de Panamá en el mencionado acto administrativo, está acreditado en autos que: *“...Armando Torres, no ha logrado desvirtuar con pruebas que el cargo que desempeñaba en esa entidad, lo obtuvo por méritos o por algún concurso que se abriera dentro de la institución; por el contrario su nombramiento eventual se produjo, a través de Resuelto de Personal No.468-2015 de 31 de marzo de 2015, cargo este que se enmarca dentro de los llamados cargos de servidores de confianza”* (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Así también, destacamos que a través de la Resolución J.D. No.019-2020 de veintisiete (27) de febrero de dos mil veinte (2020), se mantuvo en todas sus partes, el acto original, el cual dictamina que: *“...la estabilidad del cargo no se aplicará a los servidores*

*públicos de confianza, por cuanto este cargo no es un puesto de carrera, por lo tanto, no es un nombramiento por concurso. En este orden, podemos reiterar que el cese del señor ARMANDO TORRES, no obedeció a razones disciplinarias, sino que estuvo motivada en una facultad de libre nombramiento y remoción” (Cfr. foja 35 del expediente judicial).*

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 13 de diciembre de 2019, señaló lo siguiente:

“ ...

La decisión de la autoridad administrativa se encuentra motivada en que el cargo que ocupa... es de confianza, sujeto al libre nombramiento y remoción; por tanto, no es susceptible que se inicie un proceso administrativo disciplinario para desvincularlo de la función pública, de manera que no se configuran los alegados cargos de ilegalidad a los artículos citados del Texto Único de Carrera Administrativa.

Sobre la motivación del acto administrativo y el debido proceso, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 4 de enero de 2017, expresa:

‘Ahora bien, con respecto a las violaciones al debido proceso alegadas por el demandante, se advierte que, el Decreto de Personal N°323 de 19 de agosto de 2014, emitido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra debidamente motivado, estableciendo las causas de su conveniencia y oportunidad en las que se fundamenta la acción de personal impugnada, al señalar que el servidor público es de libre nombramiento y remoción, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y por tanto, está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 629, numeral 18. Por lo que no están llamados a prosperar los cargos de violación contra las disposiciones mencionadas.

Luego del análisis realizado sobre estatus del funcionario público demandante y establecido el hecho de que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, se debe indicar que el proceso disciplinario que la parte alega fue omitido, en este caso, no es necesario seguirlo, toda vez que la desvinculación del cargo no se hace en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por tanto, tal procedimiento no era requerido. Razón por la cual, tampoco están llamados a

prosperar los cargos de violación de los artículos 156 y 157 del Texto Único de la ley 9 de 1994, relativos al procedimiento disciplinario.'

..." (La negrita es nuestra).

De la jurisprudencia citada, se desprende que si bien el funcionario ocupaba un cargo de carácter permanente, no obstante, esto no acarrea por sí solo la estabilidad laboral, por lo cual podía ser destituido en base al criterio discrecional de la entidad nominadora; y agrega que para obtener dicha condición es necesario formar parte del régimen de carrera administrativa, ya sea por concurso de méritos, ingreso automático o cualquier otra forma de ingreso que establezca la ley.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis, se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que en el considerando de la Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, que constituye el 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 de la hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo que mal puede alegar que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

#### B. Enfermedad Crónica.

b.l. Por otra parte, señala el recurrente en sus hechos sexto y séptimo que es paciente crónico de Hipertensión y que padece de Osteoporosis Dorsal Degenerativa, sobre lo cual esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere en su escrito de demanda, es aquél que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral, la Ley No. 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 No. 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 establecía 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, este Despacho advierte en el presente negocio jurídico lo señalado por la entidad mediante la Nota ADM No.1118-9-2020-OAL de 16 de septiembre de 2020, indicando lo siguiente:

"...

Al respecto es importante señalar lo que establece el artículo 5 de la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005: *'la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.'*

Que en virtud de dicha norma y para determinar si existen certificaciones médicas idóneas que demuestren que el prenombrado padece una enfermedad crónica, se realizó una revisión al expediente del señor ARMANDO TORRES, donde se pudo comprobar que aún no ha presentado certificaciones de médicos idóneos que hayan diagnosticado alguna de las enfermedades descritas en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018. En ese sentido, la norma señala que en caso de que no exista una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin, surte el mismo efecto el dictamen de 2 médicos especialistas en el ramo, siendo así el prenombrado no ha cumplido con dicho precepto.

..." (La negrita y cursiva es de la entidad y la subrayada es nuestra) (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Respecto de lo anterior, esta Procuraduría observa que la ley es clara sobre la misma ya que toda documentación médica sobre alguna condición de salud debe contener claramente que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral; es decir, que dicha afección limite su capacidad de trabajo; y que, a su vez, este haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal, razón por la cual no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia.

Asimismo, no interpretar el reconocimiento de la garantía que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto anteriormente, conllevaría a que cada persona trataría de acceder a la misma 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.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 8 de junio de 2021, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón Fábrega, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

" ...

Y es que, en caso de que se hubiesen aducido como vulneradas disposiciones de la Ley 59 de 2005, lo cierto es que tampoco se hubiese comprobado la violación de las mismas, dado que la demandante no aportó ni adujo las pruebas a las que alude el artículo 5 de la misma, modificado por el artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, el cual dice así: 'La certificación de la condición física o mental de las personas que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas... que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo...', puesto que no hay tal certificación de la comisión

interdisciplinaria ni el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo de los padecimientos que presente la hoy recurrente, dado que, como hemos visto, solo consta una certificación que, además, no proviene de un médico especialista.

...

Las razones anteriormente anotadas son las que nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados a los actos administrativos impugnados, por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones formuladas por la parte actora en su demanda.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES** el Decreto de Personal No.106 de 16 de julio de 2019 y la Resolución Administrativa No.16 de 17 de julio de 2019, emitidos por..., ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda." (La negrita es nuestra).

Lo anterior, nos permite acotar que la entidad estableció 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 hoy demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga; por lo que mal puede alegar que la resolución administrativa acusada deviene en ilegal.

En otro orden de ideas, no puede perderse de vista que el accionante no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue destituido, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que Armando Torres, no gozaba de estabilidad laboral, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Administrador de Puertos Menores en Puerto Panamá, en el Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, estuvo ceñida a Derecho, particularmente en lo dispuesto en el artículo 27 (numeral 7) del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por el artículo 186 (numeral 9) de la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008, de acuerdo con el cual, entre las funciones del Administrador de la Autoridad Marítima se

encuentra la de: *“nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno...”* (Cfr. fojas 12 y 28-30 del expediente judicial).

#### C. Pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos y demás, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de Armando Torres, en el supuesto que estuviera amparada bajo la Ley 151 de 24 de abril de 2020, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“... ”

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

En el evento en que la Sala Tercera estime que la pretensión de la actora sí podía sustentarse en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019, este Despacho reitera que se observan elementos de convicción o documentos médicos idóneos para respaldar su posición.

En ese mismo orden de ideas, a través de la Sentencia de 13 de diciembre de 2019, la Sala Tercera señaló en cuanto a demostrar que la enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, merezca dicha protección o fuero laboral, lo que a seguidas se cita:

“Por último, en cuanto a la alegada violación a los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de 28 de diciembre de 2005, sobre enfermedades involutivas y/o degenerativas, circunstancia que fue invocada ante esta autoridad jurisdiccional, es puntual indicar que de conformidad con el artículo 784 del Código Judicial, incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyan el supuesto de hecho de las normas que le son favorables, y en el caso bajo estudio, el demandante no ha demostrado a suficiencia que sus padecimientos, son enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que merezcan dicha protección o fuero laboral.” (Lo destacado es nuestro).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.423-2019 de 5 de agosto de 2019, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del accionante.

#### VI. Pruebas.

6.1. Se objeta por inconducentes e ineficaces, las pruebas documentales visibles a fojas 18 a 27, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial.

6.2. Se aduce como prueba documental en representación de la entidad por parte de la Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal de Armando Torres, que guarda relación con este caso.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General