

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1423

Panamá, 11 de octubre de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

La Licenciada Deika Nieto Villar, actuando en nombre y representación de **Manuel Quijano Jiménez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.1111 de 2 de octubre de 2020, emitido por **el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio y para 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. 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.

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

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

**A.** Los artículos 2 y 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que en su orden establecen que el padecimiento de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares, si el trabajador cumple con los requisitos para mantenerse laborado en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición; y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, 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 servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 160, 161 y 163 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, mismos que, respectivamente, señalan las conductas que admiten destitución directa; que siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito. Agrega que la oficina Institucional de Recursos Humanos, realizará una investigación que no durará más de treinta (30) días hábiles, en la cual el servidor público investigado tendrá garantizado su derecho a la defensa y se le permitirá estar acompañado de un asesor de su libre elección; que el documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido

a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido (Cfr. fojas 6-8 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 el Decreto de Personal No.1111 de 2 de octubre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Manuel Quijano Jiménez**, quien ejercía el cargo de Asistente Administrativo I, en dicha entidad (Cfr. fojas 30-31 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 No.1400 de 28 de diciembre de 2020, dictada por el **Ministro de Salud**, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a **Manuel Quijano Jiménez**, el 28 de diciembre 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 32-35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 19 de febrero de 2021, **Manuel Quijano Jiménez**, 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 nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.1111 de 2 de octubre de 2020; así como su acto confirmatorio; que se ordene su reintegro al cargo que ocupaba; y el pago de los salarios caídos dejados de percibir desde la destitución hasta su reintegro (Cfr. foja 3 del expediente judicial).



Al sustentar el concepto de la violaciones a los artículos 2 y 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, la apoderada especial del actor indicó entre otras cosas lo siguiente: *"...Ni siquiera hace falta ser médico para entender que la hipertensión arterial es una enfermedad crónica descrita por Ley y como tal, no es necesario verificar hasta donde afecta la capacidad laboral de las personas...El Ministerio de Salud conocía de la condición del señor Quijano pero no pidió autorización alguna para destituirlo ni tampoco justificó la destitución con alguna de las causales justas previstas en la Ley orgánica de esa institución..."* (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Así mismo, en lo que respecta al concepto de la violación de los artículos 160, 161 y 163 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, la abogada de **Manuel Quijano Jiménez**, indicó que: *"...no hubo solicitud de investigación ni tampoco participación de mi cliente en ningún tipo de investigación, ni solicitud de descargo, ni mucho menos se le dio la posibilidad de defenderse y haberse acompañado por algún asesor."* (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial 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 Manuel Quijano Jiménez;** 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 el Ministerio de Salud (Cfr. fojas 30 y 41 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Manuel Quijano Jiménez, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba con sustento en el **artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo** que consagra **la facultad discrecional** del Presidente de la República **para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección**, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal 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.

Esta norma es del siguiente tenor:

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

...

**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).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurren determinados**



hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad; por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

En ese orden de ideas, se observa que del contenido del acto acusado de ilegal, es decir el Decreto de Personal No.1111 de 2 de octubre de 2020, se desprende lo que a continuación cito:

“Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor público **MANUEL QUIJANO**, con cédula de identidad personal No. **8-151-596**, que reposa en esta entidad gubernamental, éste no ha sido incorporado a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En este sentido, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales que reposan en autos, se infiere con meridiana claridad, que **Manuel Quijano Jiménez**, no ha acreditado estar amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad que alega, de ahí que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, haya dejado sin efecto su nombramiento.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público no era necesario invocar alguna causal, ni que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de algún trámite disciplinario; toda vez 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 en la causa que se examina ya que reiteramos, en este caso la destitución de **Manuel Quijano Jiménez**, encontró sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, que recae en el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario expresar 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 de **Manuel Quijano Jiménez**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo dispuesto en la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, "*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; modificado por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que 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**; no obstante, esta Procuraduría advierte que el accionante no aportó el o los documentos idóneos que acrediten que padecía de *Hipertensión*



*Arterial Crónica* como alega su abogada y **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.**

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente aclarar que del informe de conducta emanado por el Ministerio de Salud, se desprende lo siguiente:

“

...

El demandante señala que, antes que se produjera la destitución, el señor QUIJANO, padecía de hipertensión arterial crónica con un 53% del corazón activo. Desde el 2014, lo que consiste en una enfermedad crónica de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 59 de 2005, que la administración de esta institución no quiso reconocer al momento de destituirlo.

...

La Ley 25 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, establece en el artículo 1, que el trabajador a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que le produzcan una **discapacidad laboral**, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico clínico.

...

De lo anterior se desprende que para los efectos de la Ley, el dictamen médico debe ser emitido por una comisión interdisciplinaria o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo **y que la discapacidad laboral debe constituirse como un presupuesto esencial como consecuencia de las enfermedades enumeradas en el inciso 2 de la misma excerta legal. En ese sentido, para que el trabajador sea amparado por la Ley debe acreditarse tal discapacidad, pues la esencia de la misma ley es la protección laboral de personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, entendiéndose que el servidor publico que se encuentra en dicha situación debe cumplir con los presupuestos que exige la Ley.**

...

En el caso que nos ocupa, el señor **MANUEL QUIJANO**, desde la fecha en que ingresó a la institución a la fecha en que fue desvinculado, no aportó al expediente de personal pruebas que



**acrediten que se encuentra amparado por alguna Ley Especial o que pertenezca a la Carrera Administrativa y que su condición le produce una discapacidad laboral, por lo que categoría es de un servidor público de libre nombramiento y remoción.**

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **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, involutiva y/o degenerativa, 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 el accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

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).

Lo anterior nos permite concluir que los documentos que se advierten en la Resolución No.1400 de 28 de diciembre de 2020, confirmatoria del acto acusado de ilegal, entre los cuales podemos mencionar: el informe Eco Cardiográfico, los estudios de radiología, el historial clínico y demás certificaciones de incapacidad, no reúnen los presupuestos que acrediten o certifiquen que la enfermedad que padece le cause discapacidad laboral, por consiguiente, el acto emitido se presume legal (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, debemos observar que **no se puede perder de vista que ha quedado claro que la desvinculación de Manuel Quijano Jiménez, obedeció al hecho que el mismo ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca supuestamente de una enfermedad** crónica, involutiva y/o degenerativa, como afirma su abogada.



Respecto a lo anotado en los párrafos anteriores, es decir, a la alegada enfermedad que supuestamente padece **Manuel Quijano Jiménez**, nos permitimos transcribir la parte medular de la Sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Tercera, en la cual señaló:

“...

Consideramos que no es ilegal el acto demandado, pues, estima que aun cuando el señor...**debe probarse que la misma produce discapacidad y este hecho no fue probado ante la autoridad administrativa.**

**Es conveniente destacar los aspectos y las diferencias de incapacidad y discapacidad, siendo ésta última la salvaguardada (sic) en la Ley 59 de 2005, la discapacidad laboral es 'la incapacidad de procurarse o realizar un trabajo de acuerdo a su sexo, edad, formación y capacitación, que le permite obtener una remuneración equivalente a la que le correspondería a un trabajador no discapacitado en situación análoga'. También se define la discapacidad laboral como: 'la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar tareas de una profesión u oficio, o la imposibilidad para permanecer ocupando en cualquier empleo remunerado, debido a las propias limitaciones funcionales que causa la enfermedad'** (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe, 1970).

...

**La discapacidad laboral a la que hace referencia la norma no se refiere a padecimiento de la enfermedad, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento,** resulta necesario indicar que a pesar que el señor...padece una enfermedad crónica, que **no fue debidamente acreditada dentro del expediente y no consta en el expediente la pérdida de la capacidad laboral del demandante.**

**Entonces, al no encontrarse amparado por la Ley 59 de 2005, el señor...era un funcionario de libre nombramiento y remoción..., siendo la potestad discrecional de la entidad nominadora que permite remover de sus cargos a los funcionarios públicos.**

El fallo de esta Superioridad de 28 de enero de 2014, destaca lo siguiente:

'Si bien es cierto, la demandante ha invocado el fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, quedando acreditado que la misma padece de hipertensión arterial crónica, en el expediente no existe constancia probatoria alguna que acredite que dicha enfermedad le provoca discapacidad laboral'.

...

La discapacidad que ampara la Ley 59 de 2005, deber ser comprobada y en este caso no ha sucedido así. Entonces, con esta diligencia se demuestra que la incapacidad no es lo mismo que discapacidad y para que una persona se encuentre amparada en la Ley 59 de 2005, debe acreditarse la discapacidad" (La negrita es nuestra).

Por otro lado, en cuanto al reclamo que hace el recurrente 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 **Manuel Quijano Jiménez**, en el supuesto que estuviera amparado bajo la Ley 151 de 24 de abril de 2020, es necesario que el mismo esté debidamente acreditado.

En el evento en que la Sala Tercera estime que la pretensión del actor sí podía sustentarse en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019, este Despacho reitera que el accionante no aportó junto con su demanda elementos de convicción; es decir, una certificación emitida por una autoridad competente o en su defecto el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, de manera que a la fecha en que se emite esta vista, no se configuran los presupuestos jurídicos exigidos para tal reconocimiento.

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 el Decreto de Personal No.1111 de 2 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.



**IV. Pruebas:**

**4.1.** Se **objetan** los documentos visibles de foja 20 a 23 presentados con la demanda en comento, ya que los mismos incumplen con lo establecido en el artículo 856 del Código Judicial.

**4.2.** Se **objetan** los documentos visibles a fojas 11-12, 13-14, 15-18, 19, 20-21, 22, 23 y 24 del expediente judicial, ya que el mismo fue aportado en copia simple y por lo tanto no cumple con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial que es del tenor siguiente:

**"Artículo 833.** Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.

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

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**