

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1440

Panamá, 30 de agosto de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.
Expediente 1254782021**

El Licenciado Raúl Soto Beltrán, actuando en nombre y representación de **Yaritza Valdés de Cedeño**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 256 del 10 de agosto de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, 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. Cuestión previa.

Este Despacho observa que en la acción bajo análisis, la accionante, hace referencia e invoca como norma infringida, un artículo de la Constitución Política de Panamá, a pesar que, la Sala Tercera, sólo tiene como competencia el control de legalidad, mientras que el Pleno de la Corte Suprema es la autoridad judicial a que se le ha atribuido el control de la constitucionalidad de los actos emitidos por las autoridades públicas.

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 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.

III. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe la siguiente disposición:

A. El artículo 2 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; el cual determina que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas no podrá ser invocado como causal de despido (Cfr. foja 5 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.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 256 del 10 de agosto de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, por la cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Yaritza Valdés de Cedeño**, del cargo que ocupaba como Secretaria II, en dicha entidad (Cfr. foja 7 y 8 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución MEF-RES-2021-2205 de 15 de octubre de 2021, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 26 de octubre de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de diciembre de 2021, la accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer el proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su

confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que, la misma ha sido diagnosticada con bocio multinodular, con tiroides crónica y ti-ras junto con secuelas a consecuencia del Covid-19, señalando además, que: *“La infracción a la norma se da de forma directa por comisión, dado que el despido de mi poderdante a pesar de estar amparada bajo esta norma, la misma no fue tomada en consideración al momento de emitir la resolución de despido ni en el Acto Confirmatorio que resuelve la Reconsideración.”* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado especial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del Decreto de Recursos Humanos 256 del 10 de agosto de 2021, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Yaritza Valdés de Cedeño**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Ministerio de Economía y Finanzas, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado la norma antes mencionadas.

4.1. Análisis del despacho sobre la desvinculación.

En virtud de lo antes señalado, y conforme a la lectura de las constancias procesales, se infiere que la accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Yaritza Valdés de Cedeño, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que, no fuera **necesario invocar causal alguna para desvincularla del cargo que ocupaba**; pues, sólo bastaba con notificarla de la resolución

recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de impugnación, con los que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para remover o desvincular a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se 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 que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

De igual manera, vale la pena recordar que, el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos, los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Visto lo anterior, es oportuno incorporar en este análisis la transcripción del artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política de la República de Panamá, y el 629 (numeral 18) y 794 del Código Administrativo, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

6. Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, **a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales** cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

“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).

“Artículo 794. La determinación del período de duración de un empleado no coarta en nada la facultad

del empleador que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley" (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Que en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, podemos afirmar que, **la facultad discrecional** del Presidente de la República y del regente de la entidad demandada, **que hemos desarrollado, se desprende de las disposiciones legales citadas;** razón por la cual, queda claro que la remoción del activadora judicial es viable sin la necesidad de una causal disciplinaria, en apego del principio de estricta legalidad.

En relación con el asunto bajo examen, el **Ministerio de Economía y Finanzas**, señaló en su informe de conducta que, la remoción de la recurrente se fundamentó en el artículo 300 de la Constitución Política y con estricto apego a lo contemplado en los artículos 629 del Código Administrativo, y en relación con el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994. Veamos:

“... ”

Que la decisión precedente se enmarcó principalmente en el artículo 2 del Texto Único de la comentada Ley 9 de 20 de junio de 1994, estableciendo que los servidores públicos que mantienen la condición de funcionarios de carrera administrativa, como aquellos que ‘han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera si están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las Leyes’. En este sentido la ahora demandante no mantiene la condición de servidora pública de carrera administrativa, al tenor del artículo 51 Lex cit, pues su ingreso a la Administración Pública no se articuló sobre la base de los criterios de selección por sistema de méritos sino de libre nombramiento y remoción, por ende no gozaba de la estabilidad laboral, al tenor de lo señalado en el numeral 1 del artículo 143 de la norma en comento. Lo anterior, faculta al jefe del ejecutivo a desvincular de la Administración Pública a los funcionarios que no mantiene la condición de funcionarios de carrera administrativa o bajo amparo de otra carera establecida en el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá, tal como lo dispone el artículo 629 del Código Administrativo.

...” (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En ese sentido, podemos inferir que, la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Recursos Humanos 256 del 10 de agosto de 2021 y su acto confirmatorio, impugnados ante esa Magistratura, no deviene en ilegal, toda vez, que **el**

estatus que mantenía la actora dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenece a ninguna carrera.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“...

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor FRANKLIN GORDÓN AGUILAR, se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994...” (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

4.2. Análisis del Despacho sobre el fuero por enfermedad crónica señalado por la demandante.

En cuanto a lo señalado por la accionante en el desarrollo de su demanda en lo que respecta al amparo que otorga la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, es propicio aludir que, contrario a lo indicado por la recurrente al invocar como norma infringida el artículo 2 de la norma citada, la autoridad nominadora fundamentó su decisión en la facultad discrecionalidad que le otorga la Ley para remover a los funcionarios que no pertenecen a

la carrera administrativa, tal como se desprende del acto impugnado; es decir, que su desvinculación no fue sustentada en su alegada condición médica.

De igual manera, cabe señalar que, la norma en mención no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues, contrario a lo manifestado por la activadora judicial en el concepto de infracción, la entidad demandada desconocía los posibles padecimientos clínicos de la misma, antes de la emisión del acto impugnado; y además, que al momento de evaluar el recurso de reconsideración promovido por ésta, se pudo constatar que, las pruebas aportadas en la vía gubernativa no cumplían con lo preceptuado en los artículos 833 y 857, y demás complementarios del Código Judicial, que son aplicables de conformidad con el artículo 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues, quien demanda, pretendía acreditar las supuestas afecciones por medio de las copias simples de tres (3) documentos identificados como: a) Ecografía de la Tiroides; b) Informe: TORAX PA; y c) Estudio: Sonograma de Tiroides; razón por la cual, el **Ministerio de Economía y Finanzas** mantuvo la decisión contenida en el acto acusado, ya que, dicha documentación no constituyeron medios de convicción para que la autoridad administrativa pudiera corroborar los hechos afirmados por **Yaritza Valdés de Cedeño**.

Dentro de ese escenario, resulta propicio traer a colación las definiciones contenidas en el artículo 2 (numerales 2, 3 y 4) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022, que reglamenta el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018. Veamos:

“**Artículo 2.** Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, además de las definiciones dadas por la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, se atenderán las que a continuación siguen:

...

2. Discapacidad laboral. Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, **debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas y/o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.**

3. Discapacidad parcial. Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o

degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, **tiene una disminución parcial en alguna o algunas de sus facultades para realizar el trabajo inherente al puesto en que se desempeña.**

4. **Discapacidad laboral absoluta.** Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, **no puede realizar las tareas inherentes al puesto en que se desempeña.**

...” (Lo destacado es de este Despacho).

A la luz de las definiciones anteriores, y como quiera que ninguno de los documentos aportados en la vía gubernativa, certificaba que los padecimientos de la accionante, le hubiesen provocado una limitación o un desmejoramiento al grado que no pueda seguir ejerciendo una vida profesional, la entidad nominadora tomó la decisión de desvincular a la hoy demandante.

En ese sentido, consideramos oportuno traer a colación un extracto del análisis realizado por la institución en el Informe de Conducta que guarda relación al caso que nos ocupa, y con la condición médica alegada por la recurrente. Veamos:

“...

Cabe señalar que en el recurso señalado, se adjuntaron documentos en copias simples relativos a exámenes médicos... como elementos de convicción las mismas, no se tratan de un diagnóstico médico emitido en apego al contenido del citado artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, por lo que no cumple, con la norma en comento...

Que ante la presentación de documentos en copias simples, debemos señalar que al encontrarnos frente a un proceso administrativo regulado por la Ley 38 de 2000... **la presentación y valoración de las pruebas documentales deben ser atendidos (sic) en atención al renvío (sic) contemplado en el artículo 202 lex cit, según lo dispuesto en los artículos 833, 843 y 857 del Código Judicial que regula la presentación de la prueba documental, dentro de los procesos y que establecen por regla general que los mismo (sic) deben ser presentados en su original y en caso de ser copias, según las formalidades ahí contempladas.**

...” (Cfr. foja 31 del expediente judicial) (Lo destacado es de este Despacho).

Cabe destacar que, en relación a los cargos de ilegalidad de la Ley 59 de 2005, la entidad nominadora realizó un análisis sobre la condición médica de **Yaritza Valdés de Cedeño**, dentro del procedimiento administrativo, concluyendo que: a) las pruebas aportadas con el recurso de reconsideración no cumplían con las formalidades previstas en el Código Judicial; b) que los referidos documentos no guardaban relación con las certificaciones que se aluden en el artículo 5 de la norma en mención; y c) que en el expediente de personal de la accionante no existía constancia que acreditara algún padecimiento clínico y mucho menos, que provocaba una discapacidad laboral; **razón por lo cual, en apego al principio de estricta legalidad, se resolvió mantener su desvinculación, por no haberse comprobado el amparo al que se refiere la norma en mención.**

En ese sentido, es oportuno señalar que, **la discapacidad laboral** por el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, según lo consagrado en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, **debe ser acreditada por medio de dos certificaciones**, emitidas por dos (2) médicos especialistas idóneos, en observancia de la disposición contenida en la referida excerpta legal.

Con base a todos estos razonamientos, se contempla con meridiana claridad que, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Yaritza Valdés de Cedeño** como funcionaria del **Ministerio de Economía y Finanzas**, ésta, **no reunía las condiciones para ser considerada como una persona con discapacidad laboral**, tal como lo describe la disposición legal antes citada, al no haber acreditado en debida forma las afecciones aludidas.

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, ese Alto Tribunal, por medio de la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022), señaló lo siguiente:

“Bajo este marco de ideas, es dable aclarar que si bien este Tribunal se ha pronunciado respecto a la alegación de un padecimiento crónico en el Recurso de Reconsideración, teniendo por criterio que ciertamente es un momento

propicio; **lo cierto es que ello va aparejado de aportar los medios de convicción que la Ley prevé para acreditar, efectivamente, el derecho invocado, de lo contrario, serían exposiciones argumentativas sobre las cuales la Institución no podría reconocer directamente una protección laboral en omisión de los presupuestos que la norma establece.**

...

Por lo anterior, **la parte actora en el litigio que nos ocupa, no aportó oportunamente, las certificaciones médicas estipuladas en la Ley, entendiéndose por oportuno en este caso no solo el momento en que se pone en conocimiento a la Institución, sino también que sea acreditado en debida forma, y así brindarle la oportunidad a la Administración Pública de enmendar sus errores o modificar sus decisiones ante un posible agravio de derechos subjetivos, toda vez que bajo el Principio de Buena Fe, y de conformidad a la realidad material del caso bajo estudio, se presume que el acto administrativo se emite conforme a Derecho; por lo que la **entidad debe tener conocimiento oportuno de los fueros que amparan a su personal o recurso humano.****

...

En consecuencia, esta Magistratura considera que **la Demandante no probó encontrarse amparada por el fuero de enfermedad invocado en su Libelo,** por lo que se desestima el cargo de infracción del artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.” (Lo destacado es de este Despacho).

En ese sentido, podemos inferir que **Yaritza Valdés de Cedeño** no aprovechó el momento oportuno para el desarrollo de la actividad probatoria durante la vía gubernativa, toda vez, que no aportó elementos de convicción que convalidaran sus alegaciones sobre la supuesta estabilidad laboral en atención a un fuero otorgado por la Ley 59 de 2005.

4.3. Sobre la solicitud del pago de salarios caídos.

Por último, en cuanto al reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho considera que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Yaritza Valdés de Cedeño**, 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 veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente señala lo siguiente:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en reiterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las 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, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos 256 del 10 de agosto de 2021**, emitido por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

V. Pruebas. 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 la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General