

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1583

Panamá, 16 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Francisco Ameijeiras Sibauste**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No.518-2020 de 10 de septiembre de 2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, sus actos confirmatorios, 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 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 un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 127, 153, 161 y 162 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, adoptado a través del Decreto Ejecutivo Nº 696 de 28 de diciembre de 2018, que indican, respectivamente, las formas en que un servidor público es retirado de la Administración; que la persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos; siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito; y que concluida la investigación el superior jerárquico presentará un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones (Cfr. fojas 10-14 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 155 (numeral 1) de la Ley No.38 de 31 de diciembre de 2000 que, en su orden, se refieren, a los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre ellos, el de estricta legalidad; y a la obligación que recae sobre la Administración en el sentido de motivar los actos que afecten derechos subjetivos, haciendo una sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial);

C. Los artículos 172 y 182 del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamenta la Ley No.9 de 1994, que guardan relación, a la aplicación de una sanción disciplinaria que deberá ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos; y, que no se aplicarán sanciones disciplinarias en los casos en que la actuación del servidor público se haya enmarcado en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de los derechos que le hayan sido reconocidos por la ley y sus reglamentos (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial);

D. Los artículos 132, 149 (literal d), 154 (numeral 6 del Anexo Faltas de Máxima Gravedad), 155 (parágrafo), 157 y 158 del Reglamento Interno del Recurso Humano de la Autoridad Marítima de Panamá, aprobado mediante la Resolución J.D.No.027-2007, publicada en la Gaceta Oficial Digital No.26061 del viernes 13 de junio de 2008, que en su orden disponen, lo siguiente: que contiene la definición de lo que debe entenderse por la destitución, como el cese definitivo y permanente de un servidor público, por las causales establecidas en la Ley, y por la violación de derechos y prohibiciones; que entro de las sanciones disciplinarias se encuentra la destitución del cargo que consiste en la desvinculación permanente del servidor público por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario o por la reincidencia en las faltas administrativas; que la destitución se tipifica como falta de máxima gravedad cuando se altere, retarde o niegue injustificadamente un trámite o asunto o la prestación del servicio que le corresponda al servidor público de acuerdo a las funciones del cargo; que las copias de los documentos de la investigación realizada y los documentos mediante los cuales se establezcan sanciones disciplinarias, se registrarán y archivarán en el expediente del servidor; que en caso de faltas administrativas que conlleven a la aplicación de sanción de destitución la oficina institucional de recursos humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora en el que expresarán sus recomendaciones; y, rendido el informe, si se encuentra que los hechos están

demostrados y se ha cumplido con el procedimiento establecido se procederá a aplicar la sanción (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial); y

E. Los artículos 1, 2 (parágrafo), 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, y el 4-A, adicionado por la Ley 151 de 24 de abril de 2020, los cuales establecen que todo aquel trabajador, a quien se le detecte enfermedades crónicas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que las enfermedades son las que, una vez diagnosticadas su tratamiento, que va más allá de los tres (3) meses, es solo paliativo y no curativo; 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 del ente competente; y, que una vez sea reintegrado por la autoridad nominadora, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir durante el tiempo que dure la suspensión del cargo (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución Administrativa No.518-2020 de 10 de septiembre de 2020**, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, mediante la cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Francisco Ameijeiras Sibauste** del cargo que ocupaba como Inspector de Servicios Portuarios en Puerto Vacamonte, Tráfico y Operaciones Portuarias del Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, en dicha entidad (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución ADM-RH No.088-2020 de 11 de diciembre de 2020**, que confirmó lo establecido en la

decisión anterior, por lo que acudió en grado de apelación ante la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**, mismo que, fue decidido a través de la **Resolución J.D. No.007-2021 de 28 de enero de 2021**, manteniendo lo resuelto en el acto impugnado. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 9 de febrero de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 50-52 y 53-55 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 5 de abril de 2021, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que la resolución administrativa impugnada es nula, por ilegal, así como sus actos confirmatorios, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos desde su desvinculación hasta que se haga efectivo su restitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

3.1. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de **Francisco Ameijeiras Sibauste** señala que, previo a su desvinculación, a su representado no se le formularon cargos por escrito; no se le hizo una investigación sumaria; no se le permitió defenderse ni presentar sus descargos, medios probatorios; ni tampoco hacerse acompañar de un asesor con la finalidad de ejercitar su derecho de defensa (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

Añade, que no se presentó el informe al que se refiere el artículo 162 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, con la expresión de las recomendaciones que el superior jerárquico y la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministerio de Ambiente** consideraban pertinentes con relación a su cliente y que, únicamente se le despidió, se le notificó y se ejecutó tal medida sin especificar una causal de hecho y de derecho que la justificara, además que para perseguir las supuestas faltas, tiene como todo los derechos un término de prescripción (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, indica que el acto que lo destituyó, no expresa los motivos por las cuales se adoptó esa decisión administrativa, lo que a su parecer viola el principio de estricta legalidad; y que su mandante se encontraba amparado por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley No.59 de 2005, puesto que sufre de hipertensión arterial, situación que era conocida por la autoridad nominadora; por consiguiente, no podía ser removido de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 19 a 22 del expediente judicial).

3.2. Del Informe de Conducta remitido por la Autoridad Marítima de Panamá, mediante la Nota ADM No.1266-07-2021-OAL de 21 de julio de 2021.

“ ...

Al respecto, lo primero que debe quedar claro es que el señor **AMEIJEIRAS SIBAUSTE** no es servidor público de carrera administrativa, ni está amparado por alguna otra carrera pública, ya que no ingresó al cargo de Inspector de Servicios Portuarios en Puerto Vacamonte, Tráfico y Operaciones Portuarias del Departamento de Operaciones Portuarias de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, a través de un concurso de méritos. Así se desprende de su expediente de personal, que reposa en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta entidad.

...

Por lo tanto, para proceder con la desvinculación del señor **AMEIJEIRAS SIBAUSTE** no era necesario iniciar un proceso administrativo dirigido a hacerla efectiva, puesto que la misma se basó en la facultad que la Ley le reconoce al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para dejar sin efecto el nombramiento de aquellos servidores públicos que no están amparados por la carrera administrativa, ni por algún fuero especial.

...

Adicionalmente y contrario a lo argumentado por el Licenciado Berrocal, al señor **AMEIJEIRAS SIBAUSTE** si (sic) se le brindaron las garantías del debido proceso; toda vez, que el mismo pudo recurrir en tiempo oportuno en contra del acto impugnado, agotando la vía gubernativa, y subsiguiente pudo promover la demanda contenciosa que estamos contestando.

Por otra parte, el demandante aduce que está protegido por el fuero especial, derivado de las normas que brindan protección a las personas con enfermedades crónicas, degenerativas e involutivas, puesto que padece de Hipertensión Arterial, la cual está clasificada como padecimientos crónicos terminales que producen incapacidad laboral.

De acuerdo con la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que modifica la de la Ley No.59 de 2005, la condición o estado de salud del señor **AMEIJEIRAS SIBAUSTE** requería acreditarse a través del dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo, sin embargo, conforme se indicó dentro de las motivaciones de los actos objeto de demanda, en el momento en que el precitado fue notificado de ese acto, no existía dentro de los expedientes que reposan en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y de la Oficina de Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales, ninguna certificación médica que acreditara que padecía de alguna condición de las señaladas en esas disposiciones legales (enfermedad crónica, degenerativa o involutiva). Solamente constan los documentos que presenta en el recurso de reconsideración y apelación; por lo que no cumple con lo dispuesto en la referida ley sobre el dictamen de dos médicos especialistas.

Es importante señalar, que durante la etapa gubernativa el señor AMEIJEIRAS SIBAUSTE tuvo la oportunidad de probar su condición de salud en la forma que establecen las disposiciones legales citadas. Sin embargo, el mismo se limitó a aportar copia de nota s/n fechada 18 de noviembre de 2020 suscrita por el Doctor Avelino Gutiérrez, Neurocirujano del Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, que menciona el diagnóstico de Hipertensión Arterial del prenombrado y copia de nota s/n fechada 18 de noviembre de 2020 suscrita por el Doctor Ariel Francis también del Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid, diagnosticando una disminución de agudeza visual por el ojo derecho. Aunado a ello, se trata de copias simples que carecen de valor probatorio, de conformidad con el artículo 833 del Código Judicial.

...

No obstante lo anterior, reiteramos, que en el presente caso el señor AMEIJEIRAS SIBAUSTE no probó su supuesta condición a través del dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo, a pesar que durante la etapa gubernativa tuvo la oportunidad para hacerlo, siendo ello, además, un deber procesal de conformidad con el primer párrafo del artículo 150 de la Ley 38 de 200, que en materia de procedimiento administrativo establece..." (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 60-63 del expediente administrativo).

IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone,

advirtiéndolo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Francisco Ameijeiras Sibauste**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por el recurrente, 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 ex servidor en la **Autoridad Marítima de Panamá** (Cfr. foja 49 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, **Francisco Ameijeiras Sibauste, no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el regente de dicha entidad dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá; así como en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa modificada por la Ley 23 de 2017; cuerpo normativo que resulta aplicable a los servidores públicos de la **Autoridad Marítima de Panamá**, en virtud que su artículo 5 establece que la legislación sobre Carrera Administrativa se aplica supletoriamente en las instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Producto de la situación expuesta, **el recurrente estaba sujeto, en cuanto a su estabilidad en el cargo, a la potestad discrecional de la autoridad nominadora**, en este caso, la **Autoridad Marítima de Panamá**, por lo que su desvinculación de la función pública podía darse con fundamento en las facultades legales que ese servidor público

posee para adoptar este tipo de decisiones, conforme lo dispone el artículo 27 (numeral 9) del Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998, que crea la **Autoridad Marítima de Panamá**, modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 186.** El artículo 27 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998 queda así:

Artículo 27. Son funciones del Administrador:

...

9. 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. páginas 46 y 47 de la Gaceta Oficial Digital No 26100 de jueves 07 de agosto de 2008).

Por tal motivo, para desvincular al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes medios de impugnación, con lo que se agotó la vía gubernativa y le permitió acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso su remoción encontró sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de ocho (8) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Anotado lo anterior, esta Superioridad procede a deslindar la controversia sometida a consideración, señalando que los argumentos vertidos por el demandante en torno a la violación de los artículos 31, numeral 15, y 156 del Decreto Ley N°1 de 2008; así como, los artículos 1 y 156 de la Ley 9 de 1994, carecen de sustento jurídico, puesto que al examinar las piezas procesales que reposan en el expediente judicial y el administrativo, **evidencian que el actor no aportó al proceso ningún**

elemento probatorio que acreditara, aunque sea de manera indiciaria, que el cargo de Inspector I, que ocupaba en la Administración Regional de Aduanas, Zona Oriental, fue obtenido a través de un concurso de mérito, lo que permite establecer que la posición que ejercía Alonso Bucho Pinzón Coronado en esa institución era de aquellos que no forman parte de ninguna carrera pública, por ende, su nombramiento era de libre remoción de su superior.

Como quiera que al actor no le era aplicable el procedimiento especial de destitución, reservado para aquellos servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas adscritos a la Carrera Administrativa mientras se dicte la Carrera Aduanera, el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas podía revocar el acto administrativo de nombramiento en el cargo de Inspector I, sin que mediara una causa justificada de despido, invocando para ello la facultad discrecional conferida por el artículo 31, numeral 15, del Decreto Ley N°1 de 13 de febrero de 2008, de destituir libremente a su personal subalterno, con la única obligación de observar el fiel cumplimiento del debido proceso legal.

Respecto a la condición de servidor público de libre nombramiento y remoción, ostentado por el señor Alonso Bucho Pinzón Coronado al momento de la emisión de la Resolución Administrativa N°284 de 20 de junio de 2018, impugnada, esta Magistratura estima necesario mencionar que el artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ha definido los siguientes conceptos: 1) servidor público de carrera; 2) servidor público que no es de carrera; y, 3) servidores públicos de libre nombramiento y remoción, al expresar lo siguiente:

...

Precisamente, en vista que el demandante se encuentra dentro de la categoría de servidor público de libre nombramiento y remoción, lo único procedente en este caso es determinar si al mismo le fue respetado su derecho a defensa, advirtiendo que éste luego de notificarse del contenido del acto administrativo impugnado, hizo uso oportuno de esa prerrogativa al recurrir en reconsideración, cuyo recurso fue decidido a través de la Resolución Administrativa N°322 de 3 de julio de 2018, con lo cual agotó la vía gubernativa; de ahí que, es claro que esa garantía fue respetada por la institución demandada.

...

Por las razones anotadas, es claro que el acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa N°284 de 20 de junio de 2018, acusada de ilegal, no infringe los artículos 31, numeral 15, y 156 del Decreto Ley N°1 de 2008, ni los artículos 1 y 156 de la Ley 9 de 1994.

Por otra parte, consideramos que los cargos de infracción a los artículos 31, 34, 36, 52 y 155 de la Ley 38 de 2000, aducidos por el recurrente igualmente devienen sin sustento, en vista que al señor Alonso Bucho Pinzón Coronado no sólo se le garantizó su derecho a defensa, sino que el acto administrativo impugnado fue dictado dentro de los parámetros legales previstos en el artículo 201, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, que regula lo atinente a la formación del acto administrativo, al señalar entre sus elementos esenciales la competencia

y la motivación, requisitos éstos que fueron cumplidos por la entidad demandada. Esta norma dice así:

...

Hemos comprobado, de la parte considerativa de la Resolución Administrativa N°284 de 20 de junio de 2018, acusada de ilegal, que la Autoridad Nacional de Aduanas decidió desvincular al señor Pinzón Coronado del cargo de Inspector I, sobre la base de que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción ya que no forma parte de ninguna carrera pública, conforme lo estatuye la Ley 9 de 1994; por lo tanto, al ostentar un cargo de confianza de su superior, la cual, según indica, desapareció, lo procedente era su destitución, para lo cual utilizó como fundamento legal lo dispuesto en el artículo 31, numeral 15, del Decreto Ley 1 de 13 de febrero de 2008. Además, observamos que en dicho acto se plasmó el recurso legal a que tenía derecho el afectado y el término para interponerlo, luego de su notificación.

Lo anteriormente expuesto, acredita que la entidad cumplió plenamente con lo previsto en los artículos 155 y 201, numeral 1, de la Ley 38 de 2000; incluso, la resolución acusada fue dictada dentro del marco de legalidad del cual están revestidos los actos administrativos y, a su vez, se le respetó el debido proceso legal, tal como ha quedado demostrado en párrafos precedentes; de ahí que, no puede alegarse la infracción de estas disposiciones legales.

A manera de comentario, es importante mencionar lo explicado por el jurista español Ramón Parada, en su obra Derecho Administrativo I: Parte General, respecto a la motivación de los actos administrativos, quien expresa lo siguiente:

‘Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado, en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley.’ (Parada, Ramón. Derecho Administrativo I: Parte General, 17ma Ed., Edit. Marcial Pons, España, páginas 136-137).

Dentro de todo ese escenario jurídico, reiteramos que la actuación impresa por el Director General de la Autoridad Nacional de Aduanas se dio dentro del marco legal, pues, actuó con competencia y sobre todo que el acto impugnado fue correctamente motivado, al explicar las razones de hecho y de Derecho que dieron lugar a la destitución del señor Pinzón Coronado.

Por consiguiente, al no haber desvirtuado la legalidad de la resolución atacada, pasamos a denegar todas las pretensiones solicitadas en la demanda.

...” (La negrita es nuestra).

Visto lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, la **potestad discrecional de la autoridad nominadora** le

permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria, ni el agotamiento de ningún trámite administrativo, como de manera equívoca asevera el recurrente.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial del accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera 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”*; modificada por la Ley 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 en el presente negocio jurídico **Francisco Ameijeiras Sibauste** durante la etapa gubernativa, tuvo la oportunidad de probar que padece de hipertensión arterial, y que tal estado de salud le produce una discapacidad laboral que limita su capacidad de trabajo, en la forma que establecen las disposiciones legales citadas; sin embargo, la **autoridad demandada al resolver los recursos de reconsideración y apelación presentados por el prenombrado**, señala que se realizaron las consultas a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la entidad, y se verificó

la documentación existente en el expediente personal del actor, a fin de comprobar sus argumentos; a pesar de ello los documentos que aportó junto con los medios de impugnación para acreditar su supuesta condición, no cumplen con los parámetros señalados en la Ley N° 59 de 2005 (Cfr. fojas 51 y 54-55 del expediente judicial).

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 la actora se encuentre mermada 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.

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.

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 dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (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 N° 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 otro orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega el actor lo amparaba**, según lo consagrado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, consideramos pertinente señalar que dentro de las evidencias procesales **que el recurrente aportó junto con la demanda, no consta la certificación emitida por dos (2) médicos idóneos que acredite que la enfermedad crónica que dice padecer, lo coloca en un estado que le produzca una discapacidad laboral, ya que no basta con alegar tal padecimiento, sino que éste debe ser acreditado en el proceso en debida forma, tal como lo establece la normativa legal que rige la materia.**

En ese mismo sentido resulta importante señalar, tal como lo indicó la entidad demandada en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, que durante la etapa gubernativa **Francisco Ameijeiras Sibauste**, tuvo la oportunidad de probar su estado de salud en la forma que establecen las disposiciones legales citadas; sin embargo, no acreditó su supuesta condición a través del dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.

Al pronunciarse en una situación similar a la que se examina, la Sala Tercera en su Sentencia de veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), señaló lo siguiente:

“En definitiva, el dictamen de la Sala se abocará a la comprobación una enfermedad crónica y que ésta cause un deterioro de la actividad laboral de aquellos previstos en la Ley.

Ahora bien, para los efectos de la determinación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado, en atención a las normas *ut supra* citadas, resulta necesario determinar si del caudal probatorio aportado al proceso KAREN EDITH GARRIDO SAÉZ, padece de *Discopatía C3 C4 y Artrosis Cervical y Trastorno Mixto Ansioso - Depresivos y Estrés* y si dicho padecimiento produce una discapacidad laboral para el demandante.

En ese sentido, al proceso contencioso administrativo se ha aportado diversas certificaciones médicas de la Caja de Seguro Social:

- Certificación con diagnóstico del Hospital Dr. Gustavo Nelson Collado, Servicios Médicos, del 13 de marzo de 2017, del cual se desprende que padece de: Enfermedad Degenerativa Crónica de Columna Vertebral, conocida también como Artrosis de la Columna Cervical, visible a foja 81 del expediente.

- No. 064-16 de la Policlínica San Juan de Dios, Programa del Salud y Seguridad Ocupacional, junto con el Informe de Capacidad Laboral, de 8 de septiembre de 2016, el cual fue remitido a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y señala las recomendaciones que debe seguir la licenciada Garrido en su área de trabajo. De igual modo certifica el diagnóstico siguiente:

‘La funcionaria Karen Garrido, fue evaluada por el Programa de Salud y Seguridad Ocupacional por su Diagnóstico de:

- Discopatía C3 C4
- Artrosis Cervical

Está en control y tratamiento con Neurocirugía, quien luego de su última evaluación ha dado recomendaciones (adjunto Nota), las cuales consideramos prudente deben ser tomados en consideración dentro de su ambiente laboral, para evitar recaídas.

La Paciente debe ser evaluada cada tres meses en Salud Ocupacional y Seguridad Ocupacional y cumplir con los controles y tratamientos dados por sus médicos tratantes. Estas recomendaciones tienen una vigencia de un año y están sujetas a cambios de acuerdo a la evaluación de la paciente’. (f. 83) del expediente).

- Certificación Policlínica R.R.D.D., de la Caja de Seguro Social, evaluación por parte de Trabajo Social y Psicología, en el que se observa el diagnóstico de: Observación por problemas relacionados con desavenencias con el jefe y compañeros de trabajo, visible a foja 82 del expediente.

- Certificación de Médico Psiquiatra, de Irma Herrera A., del Centro Médico San Juan Bautista, el cual certifica: " Hago constar que evalué a la joven Karen Garrido Sáez, con cédula de identidad personal...., el día 3 de febrero del presente año, en mi consulta externa localizada en el Centro Médico San Juan Baustista y se le diagnosticó un *Trastorno Mixto Ansioso - Depresivo y Estrés*, este último probablemente de tipo

laboral. Estas condiciones le afectan en su rutina diaria. Se le inició tratamiento psicofarmacológico con un ansiolítico y requiere citas de seguimiento". En la misma señala que debe continuar citas de seguimiento tanto en Psiquiatría como en Salud Ocupacional. Visibles a fojas 119 y 120.

Si bien, las pruebas antes mencionadas certifican claramente y sin margen dudas que KAREN EDITH GARRIDO SAÉZ padece de Discopatía C3 C4 y Artrosis Cervical, lo cierto es que no consta documento alguno que certifique que la demandante producto de estas enfermedades le ha producido una discapacidad laboral, siendo esta prueba de importancia, pues es la exigida por la Ley N° 59 de 2005. Y es que esta protección laboral de las personas con discapacidad se dará, siempre y cuando el trabajador demuestre o compruebe su discapacidad, para lo cual debe aportar como elemento de convicción un diagnóstico expedido por una autoridad competente.

En este sentido, se aprecia Nota de 5 de octubre de 2018, Nota No. 1484- 18 DNC, suscrita por el DR. RAFAEL LÓPEZ, Director Nacional de Certificaciones de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) mediante la cual certificó que no tiene registro de trámite de evaluación del perfil de funcionamiento de Karen Edith Garrido, tal como se deja ver a foja 178 del expediente contencioso.

Es así, que de la lectura de las normas aplicables de la Ley 59, se puede colegir con claridad meridiana que no sólo basta con que se compruebe que padece de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, sino que además debe certificarse que dicho padecimiento le produce una afectación en el buen desempeño de las labores a él asignadas.

En este sentido, si bien la parte actora aportó ante la autoridad demandada certificaciones de la Caja de Seguro Social, en la que acredita o se señala diversos diagnósticos, lo cierto es que dichas certificaciones no cumplen con las exigencias establecidas por la Ley N° 59 de 2005, que es la aplicable al caso en estudio. Y como reiteramos, esta Ley exige que en la certificación médica, para los efectos que nos atañe certificar en estos casos, debe indicar que la enfermedad o afección, debe producirle una discapacidad laboral y no ha sido caso.

..." (El subrayado es de la Sala Tercera y el destacado es de la Procuraduría de la Administración).

En tales circunstancias, y de acuerdo a la jurisprudencia emitida por esa Corporación de Justicia sobre la prueba que acredite la discapacidad de la persona en los términos que exige la Ley N° 59 de 2005; es decir, una certificación emitida por una autoridad competente o en su defecto **por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, que permitiese establecer si el padecimiento alegado por **Francisco Ameijeiras Sibauste**, en efecto se encuentra contemplado entre los supuestos de

enfermedades que establece la norma antes mencionada en materia de discapacidad laboral.

Por otro lado, este Despacho debe advertir, **que no debe confundirse, el fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral establecida en la Ley No.59 de 2005; con aquél que ampara a una persona que tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, según lo consagrado la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, que establece que para acreditar dicha condición en una persona, la Secretaría Nacional de Discapacidad emite una certificación detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos, tal como lo señala el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.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 No.36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No.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).

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en los **considerandos de la Resolución ADM-RH No.088-2020 de 11 de diciembre de 2020 y de la Resolución J.D. No.007-2021 de 28 de enero de 2021, ambas emitidas por la**

entidad demandada, que confirman y mantienen lo establecido en el acto que impugnado; así como en el informe de conducta, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, **sino del ejercicio legítimo de la facultad discrecional de remoción** con sustento en el hecho, que el Administrador de la institución, entre sus funciones, puede remover al personal subalterno, tal como lo establece el artículo 27 (numeral 9) del Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998, que crea la **Autoridad Marítima de Panamá**, modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, **cumpléndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas.**

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de **Francisco Ameijeiras Sibauste**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial del accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada vulnera sus garantías o derechos, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados.

V. **Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.**

Por último, en cuanto al reclamo que hace el accionante 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 **Francisco Ameijeiras Sibauste**, sería necesario que 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 dice así:

“...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 inveterada 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 abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la **Autoridad Marítima de Panamá** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.


En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa No.518-2020 de 10 de septiembre de 2020**, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

VI. **Pruebas.** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

VII. **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
Secretaría General

Expediente 302622021