

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1739

Panamá, 9 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Iván Gómez Samudio, actuando en nombre y representación de **Iván Gómez Aguirre**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 570-2020 de 14 de octubre de 2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, su acto confirmatorio, y 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 N° 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 el poder de la acción bajo análisis, la Secretaría de la Sala Tercera dejó constancia que el domicilio del poderdante está incompleto y que no se describió cuál es el acto administrativo que se impugna.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que en el escrito de demanda, se señala que el Procurador de la Administración interviene en el presente proceso en defensa de la Ley, en contradicción a lo normado en el artículo 5 (numeral 2) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2021, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

1. Intervenir en forma alternada con el Procurador o la Procuradora General de la Nación, en los procesos de control constitucional siguientes:

...

2. **Representar los intereses** nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, **de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos**, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, los municipios y las otras entidades administrativas autónomas pueden constituir los apoderados que a bien tengan para defender sus respectivos intereses en dichos negocios, pero tales apoderados quedarán sujetos a la asesoría y directrices que les imparta la Procuradora o el Procurador de la Administración.
 ...” (Lo destacado es de este Despacho).

Igualmente, en el memorial de la presente acción, el apoderado especial del accionante, solicita el pago de la prima de antigüedad, a pesar que, esta acción supone un proceso distinto, ya que el reintegro y dicho pago son excluyentes entre sí.

Sobre el particular, es imperante traer a colación lo medular de la sentencia de once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021). Veamos:

“
 ...
 ...esta Superioridad considera que **existe una incongruencia manifiesta que hace inadmisibles la Demanda en estudio; al solicitar el reintegro al cargo que ocupaba, y pago de la prima de antigüedad por el tiempo laborado en la Institución, cuando estas pretensiones resultan incompatibles entre sí.**
 ...

Es por ello, que si un servidor público destituido pretende ser reintegrado, se evidencia su intención de mantenerse laborando en la Institución a la que pertenecía y, mal podría recibir un monto de dinero que corresponda al Derecho de prima de antigüedad, a sabiendas que esta reclamación surge precisamente por la finalización laboral.

En consecuencia, **corresponde a este Tribunal de Alzada acoger la Apelación interpuesta por el Procurador de la Administración, y proceder a la revocatoria de la Resolución de 12 de marzo de 2020, por la cual se admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción ensayada, pues la demandante debió interponer sus Acciones de forma individualizada y separada, tratándose del reintegro, y de la prima de antigüedad, pero no en forma conjunta y de manera condicionada o accesoria, como lo indica la propia actora en su Escrito de Objeción al Recurso de Apelación.**

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

En adición a lo anterior, advierte este Despacho que en los hechos y omisiones de la demanda, el actor ha articulado una serie de apreciaciones subjetivas en cuanto a la actuación de la

autoridad nominadora del ente demandado; y asimismo, se dedica a confrontar normas constitucionales y preceptos legales de la normativa de Carrera Administrativa y el Decreto Ley que reorganiza la Autoridad Marítima de Panamá, para cuestionar la legalidad del acto demandado con alegaciones que en todo caso, debieron estar insertas en el concepto de la infracción, por lo que, se contraviene lo estipulado en el artículo 43 (numeral 3) de la Ley No. 135 de 1943.

En un caso similar, la Sala Tercera decidió no admitir una demanda contencioso administrativa en la que no se cumplía a cabalidad con el requisito de admisibilidad contenido en la citada ley. Veamos así, un extracto de la Sentencia de veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020):

“En primer lugar se observa que la presente demanda incumple con lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, referente a la indicación de LOS HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA, A SABER; porque **lo planteado en la demanda no cumple la finalidad que debe desempeñar dicho apartado de conformidad con lo que ha señalado la jurisprudencia de la Sala Tercera**, en el sentido que mediante los mismos se deben exponer: **...aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna** e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.

Se evidencia que **el recurrente desarrolló de manera inadecuada los hechos de la demanda, ya que la mayor parte cita normas legales y explica el concepto de la violación, lo que en todo caso debió formar parte del concepto de la infracción**, por ser ésta la sección de la demanda, donde el afectado a través de un juicio-lógico jurídico debe demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto o actos atacados.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

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.

III. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; los que, de manera respectiva, determinan el derecho que tiene todo trabajador diagnosticado con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, a permanecer en su puesto de trabajo; que el padecimiento de dichas afecciones no podrá ser invocado como causal de despido; que prohíbe la discriminación de todo tipo en contra de las trabajadoras con discapacidad laboral en las instituciones públicas y a las empresas privadas; que instituye que toda persona afectada por los padecimientos antes descritos sólo serán despedidos o destituidos con causa justificada; y el cual dispone, la certificación sobre la condición física o mental de las personas con los problemas de salud antes citados (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

B. El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, aprobado por la Ley No. 25 de 10 de julio de 2007; el que señala, que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

C. Los artículos 1 y 2 del Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 4 de junio de 1958, aprobado en Panamá, mediante Ley Número 23 de 1 de febrero de 1966; que indican, la descripción conceptual del término discriminación; y la obligación de los Estados miembros de promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

D. El artículo 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013; que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

E. El artículo 141 (numeral 17) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018; que indica, la prohibición de la autoridad nominadora de destituir a un servidor público que padezca una enfermedad terminal, esté en proceso de recuperación o tenga alguna discapacidad (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y,

F. El artículo 173 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; el cual determina, que el recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo (Cfr. fojas 10-11 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 nula, por ilegal, la Resolución No. 570-2020 de 14 de octubre de 2020, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, por la cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Iván Gómez Aguirre**, del cargo que ocupaba como Administrador de Puertos Menores, en dicha entidad (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución ADM-RH No. 081-2020 de 17 de noviembre de 2020, que confirmó en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 9 de diciembre de 2020 (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

En vista de lo anterior, el actor impugnó el acto confirmatorio mediante recurso de apelación, el cual, fue resuelto a través de la Resolución J.D. No. 098-2020 de 21 de diciembre de 2020, notificada al recurrente el 5 de enero de 2021, la cual, resolvió mantener la Resolución ADM-RH No. 081-2020 de 17 de noviembre de 2020, que a su vez confirmó el acto administrativo impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 1 de marzo de 2021, el apoderado judicial del accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como sus confirmatorios, y que

como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, el apoderado manifiesta, "... *El Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá en su condición de autoridad nominadora conduce técnicamente la institución lo cual incluye la función según el numeral 7 del artículo 27 del decreto Ley No. 7, que reorganiza la Autoridad Marítima de Panamá, de 'nombrar, trasladar, ascender, suspender y remover a los servidores públicos de la entidad, a conformidad de lo que establezca la ley y reglamento interno*',... el cual se convierte en el **único instrumento válido (sic) para sustentar el dejar sin efecto el nombramiento de nuestro patrocinado legal.**"; señala además, que "... el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, desconoce el Texto Único de la Ley No. 9 que regula la Carrera Administrativa, y el Reglamento Interno de la Autoridad Marítima de Panamá, pues, el espíritu de ambas normas le confiere la potestad de aplicar la destitución como sanción, sólo cuando previamente se ha suscitado una investigación y un proceso disciplinario al servidor público " (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Igualmente expresa que, la autoridad nominadora dejó sin efecto el nombramiento de su representado, aun, teniendo conocimiento que el mismo padece varias enfermedades crónicas y degenerativas que causaban discapacidad laboral; de igual modo, manifiesta, que "... *mientras le entidad tenga conocimiento de la condición de salud de un trabajador y no ha sido evaluado por la comisión, el mismo deberá mantener su trabajo, situación que la Autoridad Marítima de Panamá, no cumplió ni respetó...*" (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Por otro lado, determina el actor "... *que el señor... tenía estabilidad en el cargo ya que tenía más de dos años laborando para la Autoridad Marítima de Panamá de forma continua (...), situación por la cual ... debía demostrar que había incurrido en alguna causal de destitución a través de un proceso disciplinario para poder dejar sin efecto su nombramiento. Ya que este artículo establece que con dos (2) años de servicios interrumpidos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna carrera pública tendrán el beneficio estabilidad laboral (sic) en el cargo y no podrán ser despedidos sin que medie causa justificada...*", (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

4.1. Análisis de este Despacho sobre la desvinculación.

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, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al señor **Iván Gómez Aguirre**.

Cabe indicar que este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, toda vez, 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 18 del expediente judicial).

En ese contexto, de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Iván Gómez Aguirre, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa**, de ahí que fuera desvinculado del cargo que ocupaba. Por tal motivo, para separar del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna**; pues sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recurso de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para remover a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere 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 ese Tribunal.

De igual manera, vale la pena señalar que el recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era un funcionario de carrera administrativa, siendo esto la condición tradicional que le

otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

En relación con el asunto bajo examen, es importante anotar lo señalado por la institución en su informe de conducta. Veamos.

“...
Al respecto, lo primero que debe quedar claro es que el señor **IVÁN GÓMEZ AGUIRRE** no es servidor público de carrera administrativa, ni está amparado por alguna otra carrera pública, ya que no ingresó al cargo de **Administrador de Puertos Menores** en Puerto Charco Azul, 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.

En ese orden de ideas, es preciso señalar que la desvinculación del señor **GÓMEZ AGUIRRE** no es producto de un acto de ‘**destitución**’ en los términos definidos por el numeral 16 del artículo 2 de la Ley No. 9 de 1994, es decir, no se trata de una ‘desvinculación definitiva y permanente por las causales establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo’, sino del ejercicio de una facultad que la Ley... le reconoce al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para dejar sin efecto el nombramiento del servidor público que no está amparado por una ley de carrera.

...
Sobre la estabilidad del señor **GÓMEZ AGUIRRE**, cabe destacar que fue nombrado por designación de la Administración de la Autoridad Marítima de Panamá, como Administrador de Puertos Menores en Puerto Charco Azul, el cual de acuerdo al Manual Único de Clasificación de Puestos del Estado de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia posee el Código No. ADGLFA07010020 donde señala que no es un puesto de carrera, por lo tanto no es un nombramiento por concurso, es de ‘confianza y colaboración inmediata con la administración, sujeta por consiguiente a su libre nombramiento y remoción’...” (Cfr. fojas 55 y 57 del expediente judicial).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que el señor **Iván Gómez Aguirre**, haya sido nombrado o ingresado mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso a la Autoridad Marítima de Panamá; así,

como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Administrador de Puertos Menores, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad. Siendo así, su cargo es considerado de libre nombramiento y remoción.

En ese orden de ideas, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 adoptado mediante el Decreto Ejecutivo N° 696 de 28 de diciembre de 2018, que sirvió de fundamento para la desvinculación, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:...

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (Lo resaltado es nuestro).

En ese orden, es apropiado recordar que la entidad también sustentó su actuación 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 57 de 6 de agosto de 2008, que faculta al Administrador de la entidad demandada, para remover a los servidores públicos que no estén amparados por alguna Ley Especial o por el Régimen de Carrera Administrativa, cuyo tenor es el siguiente:

“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.”

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, la facultad que detenta el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para remover a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre remoción, **no requiere para su ejercicio que concurran 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 dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Podemos concluir entonces, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora de la Resolución Administrativa No. 570-2020 de 14 de octubre de 2020 y sus actos confirmatorios, impugnados ante esa Magistratura, no vulneran las disposiciones que el recurrente arguye como infringidas, por lo que, los actos recurridos, no devienen en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía el accionante dentro de la institución demandada, era el de servidor público bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintiuno (2021), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

“...
En este escenario, conforme consta en el Expediente de Personal de la accionante, este Tribunal no observa que... haya ingresado a la entidad por algún procedimiento de selección de personal mediante un concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba como Psicóloga I, razón por la cual, no adquirió el derecho a la estabilidad en el cargo.

...
Abordado lo anterior, tomando en cuenta el mecanismo de ingreso de... a la institución, al momento de emitirse el acto demandado, la misma no gozaba del derecho a la estabilidad obtenido ya sea por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial; en consecuencia, la Administración se encontraba en la potestad de ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad

de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad, indistintamente que la actora alegue se encontraba ocupando un cargo permanente.

...
 Bajo este contexto, este Tribunal observa que, en efecto, la institución, expresó a la demandante las razones que conllevaron a que se dejara sin efecto el nombramiento de... al indicársele que era una funcionaria de libre nombramiento y remoción, según lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 9 de 1994..., potestad que se llevó a cabo con sustento en la potestad discrecional que tiene la Autoridad Nominadora para llevar a cabo estas acciones de personal en la Administración Pública.

...
 En igual sentido de pensamiento, esta Superioridad ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Estado, sin concurso de méritos o carrera administrativa... son de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, el Señor Presidente de la República con el refrendo de la Ministra de Desarrollo Social, ejerció la facultad conferida por la Constitución Política y la Ley correspondiente.

...
 Por las razones expuestas, no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora, referentes a la estabilidad de los servidores públicos, toda vez que no consta en el Expediente de Personal que la señora... haya adquirido dicho derecho.

De igual forma, no se encuentran llamados a prosperar los cargos de violación esgrimidos por la activadora judicial en lo relativo al procedimiento disciplinario; toda vez que, la desvinculación, tal como lo hemos explicados (sic) en párrafos precedentes, se fundamentó en la facultad discrecional de la Autoridad nominadora, conforme se observa en el considerando del acto administrativo sometido al escrutinio de legalidad.

...
 En virtud de las consideraciones previas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL...** (La negrita es de la Sala Tercera) (Lo subrayado es de este Despacho).

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. 570-2020 de 14 de octubre de 2020, 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 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 alegarse que la resolución acusada no se encuentra motivada y deviene en ilegal.

4.2. Análisis de este Despacho sobre el elemento de la enfermedad crónica argumentada por el demandante.

Respecto al argumento esbozado por el apoderado judicial del recurrente, en cuanto a señalar que su representado gozaba de estabilidad laboral por ser un servidor público con más de dos (2) años ininterrumpidos al servicio del Estado, destacando que dicha prerrogativa le asiste a Iván Gómez Aguirre bajo el sustento del artículo 1 de la Ley No. 127 de 2013; **consideramos pertinente indicar que dicho amparo o protección establecido en el precepto legal citado, quedó sin efecto alguno con la entrada en vigencia de la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017**, razón por la cual, dicho razonamiento se debe descartar por esa Magistratura (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial)

De igual modo, en cuanto a lo señalado por el accionante en el hecho séptimo de su demanda, en lo que respecta al amparo que otorga la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, es propicio aludir que, dicha norma no es aplicable en el caso que nos ocupa, pues el recurrente no acreditó que sus afecciones le hubiesen provocado una limitación o un desmejoramiento al grado que no pueda seguir ejerciendo una vida profesional; por lo cual, **cabe señalar que la discapacidad laboral que trata la norma, no se refiere al padecimiento de la enfermedad en sí, sino a la consecuencia laboral que genera la misma.**

Respecto a lo anterior, debemos recordar lo señalado por la Sala Tercera en la sentencia de veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Veamos:

“...
Con respecto al derecho de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aspecto de especial atención, la postura que adopta este Tribunal, específicamente en lo referente al gozo de estabilidad por condición de discapacidad, se ha de apoyar en dos componentes: primero pretende *subsana* una especie de *inactividad administrativa* que se ha dado, por la inexistencia de la Comisión Interdisciplinaria evaluadora, ante la omisión por parte del Estado, exigida por la propia Ley 59 de 2005; por otro lado, considera esta Sala, bastará acreditar a través de un diagnóstico médico, el padecimiento crónico, involutivo y/o degenerativo y **que este produzca una discapacidad laboral.**”

...

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 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.

...

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 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.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo,... **DECLARA QUE NO ES ILEGAL...**" (Lo subrayado es de la Sala tercera) (La negrita es de este Despacho).

En ese contexto, cabe destacar que en relación a este cargo de ilegalidad, dentro de las constancias procesales contenidas en el presente expediente, **consta una serie de documentación que fue valorada por la entidad nominadora en el proceso administrativo los cuales no cumplen con las formalidades previstas en la Ley No. 59 de 2005** (Cfr. fojas 19-24 y 54-58 del expediente judicial).

Respecto a lo anterior, es oportuno referirnos a lo señalado por la institución en el Informe de Conducta. Veamos:

...

Cabe señalar, que durante la etapa gubernativa, el hoy demandante tuvo la oportunidad de probar su condición de salud en la forma que establecen las disposiciones legales citadas; sin

embargo, se pudo comprobar que en el expediente reposa copia de Interconsulta fechada 17 de mayo de 2019 emitida por un médico de medicina general donde hace constar que ha sido atendido por Asma Bronquial; copia de receta médica... fechada 24 de mayo de 2019 emitida por el Doctor Humberto Serrud, Neumólogo; copia de laboratorio clínico fechado 13 de octubre de 2020...

Como es fácil colegir, todas estas pruebas carecen de la idoneidad legal para probar contundentemente la condición o el padecimiento de salud que el recurrente alega. Aunado a ello, se trata de **copias simples** que carecen de valor probatorio, de conformidad con el artículo 833 del Código Judicial." (Lo subrayado es de este Despacho) (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

De igual modo, debemos indicar que los documentos médicos expedidos por la Caja de Seguro Social que fueron aportados por el recurrente con la presente acción, no permiten determinar un diagnóstico certificado de discapacidad en los términos que exige la Ley No. 59 de 2005 (Cfr. fojas 25 y 34-38 del expediente judicial).

Bajo el mismo criterio, resulta pertinente acotar que el demandante no alude la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, entre el conjunto de normas que se estiman vulneradas, ni emite concepto de infracción en relación a ésta, no obstante, aportó una serie de documentación en cuanto a una supuesta discapacidad física, consistente en: a) un (1) formulario de proceso de certificación de discapacidad; b) un (1) informe de médico tratante; c) formularios de interconsulta; d) y un resultado de resonancia magnética; las que, al constar en el expediente administrativo de éste, fueron evaluadas por la entidad demandada en la vía gubernativa, determinándose que, no cumplían con los requisitos establecidos en las normativas que le otorgan fuero a las personas con discapacidad (Cfr. fojas 20, 23, 32-39 del expediente judicial).

En ese sentido, este Despacho debe advertir, que **la discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral**, según lo consagrado en la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015 y el Decreto Ejecutivo No.36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No.74 de 14 de abril de 2015, **debe ser acreditada por medio de una certificación emitida por la Secretaría Nacional de Discapacidad**, en la que se detalle el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos.

Al respecto, pasamos a transcribir el artículo 2 del 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 de este Despacho).

A juicio de esta Procuraduría, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Iván Gómez Aguirre** como funcionario de la **Autoridad Marítima de Panamá**, él no reunía las condiciones para ser considerado como una persona con discapacidad física, tal como lo describe la disposición legal antes citada; ya que, a pesar de la condición de manguito rotador, **no constaba al momento de su separación, que dicho padecimiento lo haya colocado en una condición que limitara su capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano.**

Aunado a lo anterior, es oportuno manifestar que, la documentación aportada por **Iván Gómez Aguirre**, con la que pretende demostrar su posible discapacidad, coincidentemente de pocos días antes a la emisión del acto impugnado, lo que deja ver que el actor está buscando ampararse del fuero mencionado en párrafos anteriores (Cfr. fojas 29-33 del expediente judicial).

Adicionalmente, se observa que, a fojas 37 y 38 del caso en estudio constan dos (2) informes de la Comisión Médica de Invalidez, de los días 5 y 14 de febrero de 2020; cuyos diagnósticos discrepan entre sí, pues, uno indica que el actor no puede realizar trabajos durante dos (2) años, y en el otro se expresa una prohibición definitiva.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que el demandante, si bien puede padecer de una condición médica que ha comprometido su salud, lo cierto es que no ha acreditado una discapacidad laboral, razón por la cual, ese tribunal no puede observar un fuero que no existe y que, de ninguna manera confirma una causal que anule el acto administrativo bajo estudio.

En ese mismo orden de ideas, cobra relevancia señalar que los documentos aportados por quien demanda carecen de valor probatorio y jurídico, tal como lo desarrollamos en el apartado de nuestras objeciones; no obstante cabe advertir respecto a las certificaciones que, no se ajustan a lo normado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005 y que carecen de autenticidad al no enmarcarse en ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 856 y concordantes del Código Judicial.

4.3. Pago de salarios caídos.

Por otra parte, 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 **Iván Gómez Aguirre**, 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 la Resolución Administrativa No. 570-2020 de 14 de octubre de**

2020, emitida por la **Autoridad Marítima de Panamá**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

V. Pruebas.

A. Esta Procuraduría **objeta** los documentos visibles de fojas 26-27, 30 y 39 del expediente judicial, consistentes en: **a)** una (1) receta médica; **b)** una (1) constancia de asistencia; **c)** un (1) resultado de laboratorio; y **d)** una (1) certificación clínica, emitidos por un Laboratorio Clínico y un Centro Medico Privado; los que, al ser **documentos privados carecen de autenticidad al no enmarcarse en ninguno de los supuestos que, para tales efectos, se establecen en el artículo 856 y demás artículos concordantes del Código Judicial.**

B. Este Despacho **objeta** el documento visible a foja 43 del expediente judicial, por ineficaz y por no guardar relación con la materia del proceso bajo examen.

C. De igual modo, se **objetan**, los documentos visibles de fojas 44-45 del expediente judicial, **por dilatorias e ineficaces** al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, pues, **no guardan relación con el proceso que se analiza y no son necesarias para el pronunciamiento del fondo de esta causa**, por consiguiente, **no son conducentes, útiles o idóneas** en el presente caso.

Decimos esto, porque la situación bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 570-2020 de 14 de octubre de 2020, así como sus actos confirmatorios, los cuales fueron emitidos por la **Autoridad Marítima de Panamá**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Iván Gómez Aguirre**, de modo tal, que **la profesión y la idoneidad del apoderado judicial del recurrente no son temas de discusión en el proceso que nos ocupa.**

D. Asimismo, se **objetan** los documentos visibles de fojas 32 a 38 del expediente judicial, consistentes en: **a)** un (1) formulario de proceso de certificación de discapacidad; **b)** un (1) informe de médico tratante; **c)** y formularios de interconsulta, por incumplir lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

E. Por otra parte, se **objetan** los documentos visible a fojas 25 y 29 del expediente judicial que consisten en: un (1) formulario de interconsulta emitido por la Caja de Seguros Social; y b) una (1) tarjeta de paciente, expedida por la Coordinación Provincial de Salud de Adultos del Ministerio de Salud; por incumplir con lo normado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, de ahí que, resultan ineficaces al tenor de lo señalado en el artículo 783 del Código Judicial.

F. Se **solicita** a la Sala Tercera, que se oficie a la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, para que rinda un informe o certifique si a **Iván Gómez Aguirre**, se le ha declarado invalido o no por parte de esa Unidad, a raíz de la documentación aportada por éste, visible a fojas 37 y 38 del expediente judicial.

G. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rogoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 182882021