

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1758

Panamá, 20 de noviembre de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Fuentes Rodríguez Abogados, actuando en nombre y representación de **Gladys Caballero Castillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 020-C/18 de 29 de mayo de 2018, emitido por la **Tesorería del Municipio de Panamá**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 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.

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

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe los artículos 1 y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, vigente al momento en que se dieron los hechos, que indican que se reconoce al trabajador, nacional o extranjero, a quien se le

detecten enfermedades crónicas involuntarias y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, el derecho para mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; y que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en dicha ley, solo podrán ser despedidos o destituidos por causa justificada (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

### **III. 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 020-C/18 de 29 de mayo de 2018, emitido por la **Tesorería del Municipio de Panamá**, mediante el cual se removió a **Gladys Caballero Castillo**, del cargo de Recaudador III, Supervisor de la Tesorería Municipal (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la ex servidora pública presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 128 de 8 de junio de 2018, que confirmó lo establecido en la decisión anterior (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 8 de agosto de 2018, la demandante, mediante su apoderada judicial, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo el acto impugnado, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que se le reintegre sus labores (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que su representada contaba con más de cuarenta y cinco (45) años de servicios continuos e ininterrumpidos en la entidad demandada, y además padece de una

---

enfermedad crónica degenerativa, que según afirma era de conocimiento de la entidad demandada (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Gladys Caballero Castillo**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, 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 la recurrente en la **Tesorería del Municipio de Panamá**.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que a lo largo del procedimiento administrativo previo, **Gladys Caballero Castillo no acreditó** que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen laboral especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral, de ahí que el Tesorero Municipal de dicha entidad haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en **el numeral 15 del artículo 57 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, modificado por el artículo 31 de la Ley 52 de 1984, veamos:

**“Artículo 57:** Los Tesoreros Municipales tiene las atribuciones siguiente:

...

**15. Nombrar y destituir el personal subalterno, de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Concejos Municipales.**

...” (El resaltado es nuestro).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio de los correspondientes recursos de reconsideración y apelación, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de la ahora demandante encuentra sustento en la facultad discrecional **de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus garantías judiciales;** por lo que solicitamos dichos cargos de infracción sean desestimados por ese Tribunal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 22 de julio de 2015, señaló lo siguiente:

“ ...

**Por lo que, al ocupar un cargo de status permanente, pero sin estar amparado por un régimen de estabilidad, tenía la condición de servidor público en funciones, pudiendo ser cesado su nombramiento en cualquier momento por la autoridad nominadora, que es aquella que tiene entre sus funciones formalizar los nombramientos y las destituciones de servidores públicos, conforme a la Ley que los rige.**

...Es importante esclarecer que la condición de permanencia en un cargo público no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos. **El funcionario nombrado con carácter ‘permanente’, implica que se encuentra ocupando una posición de la estructura institucional, sin que su nombramiento tenga fecha de finalización, hasta tanto adquiera la condición de servidor de carrera, o sea desvinculado de la posición.**

Por ende, la Sala ha dicho que si **el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’; es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.**” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de julio de 2015, que dispone lo siguiente:

“Resumido el recorrido procesal de la presente causa, revisado y analizado el caudal probatorio aportado por las partes, esta Sala considera que la Resolución OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, ha desatendido **la garantía de la motivación del acto administrativo**, infringiéndose así el debido proceso administrativo. Esto es así en virtud de **que la actuación de la autoridad demandada carece de la debida explicación o razonamiento**, pues:

1. Omite motivar por qué se le aplica una causa disciplinaria al señor Renzo Sánchez, estableciendo los motivos de hecho y de derecho, que llevaron a la Administración a tomar la decisión de destituirlo, luego de comprobarse la falta en un procedimiento disciplinario, en el que se observaran las garantías procesales que le amparan.
2. Omite hacer una **explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para**
3. **ejercer la potestad discrecional en caso de oportunidad y conveniencia y;**
4. Obvia señalar los **motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión.**” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, 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 el **considerando del acto acusado se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación de la ahora demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que la apoderada judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo

dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, "*que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; la cual fue modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, vigente al momento de los hechos, cuerpo legal que en sus artículos 1 y 4, establecen lo siguiente:

**“Artículo 1: Todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.”** (Lo destacado es nuestro).

**“Artículo 4: Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o tratándose de servidores públicos, invocando par ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.**

En el caso de servidores públicos incorporados a los regímenes especiales la solicitud de reintegro se hará de conformidad con la legislación especial vigente.”

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 **no consta documento o certificación médica alguna que permita acreditar que: a) la actora, Gladys Caballero Castillo sufre de Diabetes Mellitus Tipo II e Hipertensión arterial; b) que ese padecimiento le produce una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo; y c) que, a su vez, éste haya sido del conocimiento de la entidad demandada previo a la fecha de la emisión del acto acusado de ilegal.**



Al respecto, consideramos importante señalar lo expuesto por la **Tesorería del Municipio de Panamá** mediante su informe de conducta cuyo contenido dispone de manera medular, lo siguiente:

“...  
**SEGUNDO:** Que la señora GLADYS CABALLERO CASTILLO, desempeñaba un cargo de supervisora, con posición de Recaudador III Supervisor en la Tesorería Municipal, el cual es de libre remoción y es facultad del Municipio de Panamá, nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería y los cargos serán creados por los Concejos Municipales, cabe recalcar que la Señora GLADYS CABALLERO CASTILLO, era una persona de confianza de sus Superiores y no forma parte de ninguna carrera, también queremos mencionar que perdió la confianza de sus Superiores en la cual sustentaremos a continuación y nos fundamentamos en lo que establece el Artículo 57 numeral 15 de Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, modificada por el artículo 31 de la Ley 52 de 1984 sobre Régimen Municipal y artículo 2 del texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (sic).

...” (Cfr. foja 85 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 y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que 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.**

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, degenerativa y/o involutiva, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de

aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no tener certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, previo a la emisión del acto acusado, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado;** por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por el accionante deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto 020-C/18 de 29 de mayo de 2018**, emitido por la Tesorería del Municipio de Panamá y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

#### **IV. Pruebas.**

A. 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.

B. Se **objetan** por inconducentes a la luz del artículo 783 del Código Judicial, los documentos visibles a fojas 16 y 17, los cuales corresponden a una certificación del Médico General Aureliano Gómez de la Caja de Seguro Social y una nota sin número suscrita por la demandante y dirigida al Secretario General del Municipio de Panamá.

La objeción de este Despacho radica en que tales documentos son posteriores al acto objeto de análisis, sobre lo cual ya se ha pronunciado la Sala Tercera en otras ocasiones indicando lo siguiente:

#### **Auto de Prueba de 25 de mayo de 2016**

"...

**No se admiten como pruebas documentales presentadas por la parte actora**, de conformidad con los artículos 833 y 835 del Código Judicial las siguientes que figuran en el libelo de demanda:



...  
**Del escrito de pruebas presentado por el Licdo. NODIER ABDIEL POLANCO SAMUDIO** (Cfr. f. 59-62 del expediente judicial):

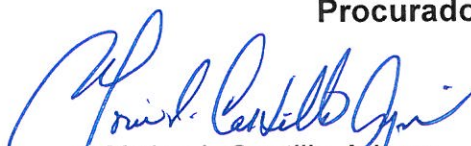
**A.-DOCUMENTALES:**

1.- No se admite la certificación médica expedida por la Caja de Seguro Social, de fecha 1 de diciembre de 2015 (Cfr. f. 63 del expediente judicial) en donde se pretende demostrar la enfermedad crónica de la que padece el demandante, por ser posterior a la emisión del acto objeto de impugnación..." (La negrita es de la Sala Tercera).

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 1030-18