

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1778

Panamá, 14 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Layla L. Muñoz H., actuando en nombre y representación de **Leonardo Abre**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.458 de 21 de septiembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio, y 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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del accionante manifiesta que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1, 2 (parágrafo) 4 y 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, los cuales establecen que todo trabajador a quien se le detecten 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 el padecimiento de aquéllas no podrá ser invocado como una causal de despido; que esos funcionarios solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente; y, que la certificación de la condición física o mental de esas personas será expedida por una comisión interdisciplinaria o por dos (2) médicos idóneos del ramo (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial);

B. El artículo 1 de la Ley No.127 de 31 de diciembre de 2013, ahora derogado, el cual disponía que los funcionarios al servicio del Estado que estaban nombrados en forma permanente o eventual, fuera transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política, tenían derecho a gozar de estabilidad laboral en su cargo y no podían ser despedidos por medio de la aplicación de la discrecionalidad o sin que mediara una causal justificada prevista por la Ley (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial);

C. El artículo 629 del Código Administrativo que faculta al Presidente de la República a remover a los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que son de libre remoción (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

D. El artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que contiene a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 5 del expediente judicial); y

E. Los artículos 5, 17, 34, 82, 90, 95, 98, 99 y 100 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante la Resolución No.DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial Digital No.24,180 de 14 de noviembre de 2000, que en su orden disponen que ese instrumento tiene por objetivo facilitar una administración coherente y eficiente del recurso humano; que los servidores públicos que ejerzan la supervisión sobre otros están en la obligación de formalizar cualesquiera actos administrativos que afecten la condición o status del

funcionario en el ejercicio de sus competencias; que las acciones de recursos humanos se aplicarán de conformidad con los manuales de procedimientos establecidos en el régimen de Carrera Administrativa; que la institución le garantizará al servidor público que esté discapacitado el derecho al trabajo de forma útil y productiva; que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones; que los funcionarios de esa entidad podrán recurrir las decisiones de las autoridades administrativas; que todo servidor público podrá presentar peticiones, quejas o reclamos respetuosos por motivo de interés institucional o particular ante su jefe inmediato; que aquél que incurra en una falta violatoria de la Ley de Carrera Administrativa o ese reglamento será sancionado disciplinariamente; y las sanciones aplicables (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.458 de 21 de septiembre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, que dejó sin efecto el nombramiento de **Leonardo Abre Vásquez** del cargo que ocupaba como Subjefe de Transporte en dicha entidad (Cfr. fojas 8-9 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 No.MEF-RES-2020-2116 de 21 de octubre de 2020, que confirmó lo determinado en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 26 de octubre de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 10-12 y 14-16 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de octubre de 2020, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare que el decreto de personal impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, 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 2-3 del expediente judicial).

3.1. Argumentos del demandante.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de **Leonardo Abre Vásquez** señala respecto del artículo 1 de la Ley No.127 de 31 de diciembre 2013, que su representado contaba con más de dos (2) años continuos de servicio ininterrumpidos en la entidad, por lo que no era un funcionario de libre nombramiento y remoción, de allí que estima que no se podía utilizar el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo como fundamento para desvincularlo, aunado al hecho que, según señala, se violentó el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, puesto que a su parecer la autoridad demandada no cumplió con el debido proceso al desconocer lo estatuido en el reglamento interno de la institución y la protección laboral que su mandante ostentaba (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

En adición, informó que no fue posible aportar la certificación de la condición médica del recurrente, emitida por la comisión interdisciplinaria, dado que ésta es inexistente, por lo que se fundamentó en las dos (2) certificaciones de médicos especialistas, quienes acreditaron que el actor padece de Diabetes Mellitus II, Hipertensión arterial, cálculos renales, destipidemias (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

3.2. Del Informe de Conducta.

“ ...
SEGUNDO: Mediante Decreto de Personal Núm.458 de 21 de septiembre de 2020, se dejó sin efecto el nombramiento del servidor público Leonardo Abre Vásquez y se procedió a su debida notificación el día 1 de octubre de 2020. La decisión precedente se enmarcó principalmente en el artículo 2 del Texto Único de la comentada Ley 9 de 20 de junio de 1994, define (sic) a los funcionarios que mantienen la condición de funcionarios de carrera administrativa, como aquellos que *‘han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las Leyes.’* En ese sentido el demandante no mantenía la condición de funcionario de carrera administrativa al tenor del artículo 51 Lex cit, pues su ingreso a la Administración no se articuló sobre la base de los criterios de selección por méritos; en consecuencia, no gozaba de la estabilidad laboral al tenor de lo señalado en el numeral 1 del artículo 143 de la norma citada, aun cuando su nombramiento no estuviera sujeto a renovación por tiempo definido. Lo señalado, faculta al jefe del Ejecutivo a desvincular de la Administración a los funcionarios que no mantienen la condición de funcionarios de carrera administrativa o se encuentren bajo el amparo de otra carrera establecida en el artículo 305 de la Constitución Política de la República de Panamá, tal como lo dispone el artículo 629 del Código Administrativo.

TERCERO: ..., aludió que el citado Decreto de Personal, carecía de motivación que acredite una causa justificada para su desvinculación laboral, y que le asiste la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, toda vez que mantiene constancias del padecimiento de una condición de salud. Sobre el particular, a través de la Resolución Administrativa Núm. MEF-RES-2020-2116 de 21 de octubre de 2020, se resolvió el Recurso de Reconsideración impetrado, manteniendo en todas sus partes el Decreto de Personal Núm. 458 de 21 de septiembre de 2020, siendo debidamente notificado el recurrente el día 26 de octubre de 2020.

...

QUINTO: En atención a las alegaciones señaladas por la representación legal del señor Leonardo Abre Vásquez, referentes al fuero laboral conferido al servidor público, en atención a lo dispuesto en la Ley 59 de 2005, debemos reiterar el concepto vertido al respecto de que la documentación aportada por el demandante, carece de los elementos que determinen la discapacidad laboral que le produce la condición médica aludida, por lo que no han sido presentados en estricta observancia del contenido del artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018; el cual refiere que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica que produzcan discapacidad laboral, **será expedida por una Comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo; que determine su discapacidad laboral y el grado de ésta** y así comprobar que goza de la protección laboral contemplada en las normas señaladas. Que de acuerdo al párrafo anterior, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha reiterado que es preciso que se acompañe la prueba idónea que el servidor afectado por la medida de destitución, se encuentra protegido por una Ley Especial o de Carrera, que le garantice estabilidad en su cargo, pues de lo contrario, la pretensión del actor no prospera, en vista de que los servidores públicos que no están protegidos por estabilidad en sus cargos, están sometidos a la libre remoción de la autoridad nominadora; (*Sentencia de 9 de julio de 2020, Magistrado ponente Cecilio Cedalise Riquelme*);

..." (Lo subrayado y resaltado es de la fuente) (Cfr. fojas 44-46 del expediente judicial).

IV. De los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del accionante con el propósito 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, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón al activador judicial.

En efecto, 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 institución demandada (Cfr. fojas 8-9 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, **Leonardo Abre Vásquez no acreditó que estuviera amparado en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral.**

En este punto, vale acotar que la Ley No. 127 de 31 de diciembre de 2013, invocada en el libelo, alusiva a que los funcionarios al servicio del Estado que estaban nombrados en forma permanente o eventual, fuera transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos (2) años continuos o más, sin que se encontraran acreditados en alguna de las carreras públicas, tenían derecho a gozar de estabilidad laboral en su cargo y no podían ser despedidos por medio de la aplicación de la discrecionalidad o sin que mediara una causal justificada prevista por la Ley, carece de operatividad en el proceso que ocupa nuestra atención, habida cuenta que a la fecha de la notificación del acto acusado; esto es, al 1 de octubre de 2020, ese cuerpo normativo ya había sido derogado por artículo 36 de la Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, por lo que el accionante carecía de ese fuero laboral (Cfr. Gaceta Oficial Digital No.28277-B de 12 de mayo de 2017).

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 No.23 de 12 de mayo de 2017; cuerpo normativo que resulta aplicable a los servidores públicos del **Ministerio de Economía y Finanzas**, 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, del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, 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 629 (numeral 18) del Código Administrativo, el cual es del tenor siguiente:

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

...
18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.”

La norma citada viene a consagrar la atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, para la remoción de los servidores públicos que le están adscritos.

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, a través del correspondiente medio 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.

...
 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.

...
 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 No.25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1, establece lo siguiente:

“Artículo 1: El artículo 1 de la Ley 59 de 2005 queda así:

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

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico **Leonardo Abre Vásquez** durante la etapa gubernativa, tuvo la oportunidad de probar que padece de Diabetes Mellitus II, Hipertensión arterial, cálculos renales, destipidemias, y **que tal estado de salud le produce una discapacidad laboral que limita su capacidad de trabajo**, en la forma que lo establece la disposición legal citada; sin embargo, **la autoridad demandada al resolver el recurso de reconsideración presentado por el prenombrado, señala que** *“...Que, al revisar el expediente de personal del recurrente y la documentación que aportó con su Recurso de reconsideración, no consta la certificación prevista en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, para acreditar que padece una patología crónica, involutiva y/o degenerativa que le ocasione discapacidad laboral y que por ende le asiste el*

reconocimiento de la protección laboral indicada en dicha Excerta Legal..." (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

En concordancia con lo citado, este Despacho debe manifestar que los documentos visibles en las fojas 00000051, 00000076, 00000084, 00000085 y 00000086 del expediente administrativo a los que se refiere el actor en su demanda, carecen de las formalidades que se exigen en todo proceso, por lo que no era factible que los mismos fueran tomados en cuenta por la institución a los efectos de reconocer el fuero médico que invocó el recurrente (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Lo previamente descrito, nos permite colegir que en el caso que se examina no se cumplió con la estricta observancia del contenido del artículo 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018; el cual refiere que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como la insuficiencia renal crónica que produzcan discapacidad laboral, **será expedida por una Comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo; que determine su discapacidad laboral y el grado de ésta** y así comprobar que goza de la protección laboral contemplada en la norma señalada.

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 ésta 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,

involuntiva 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).

La jurisprudencia transcrita respalda nuestro criterio, en el sentido que el actor queda desprotegido del fuero invocado al no haber acreditado, de manera suficiente y eficiente, la certificación emitida por dos (2) médicos idóneos que compruebe que las enfermedades crónicas que dice padecer lo colocan 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 el actor tuvo la oportunidad de probar su estado de salud en la forma que establecen las disposiciones legales citadas; sin embargo, no aportó de manera adecuada la certificación prevista en el artículo 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que compruebe 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.

...

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

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.**

...

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, es necesaria la aportación de la prueba que acredite la discapacidad de la persona en los términos que exige la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018; 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 el activador judicial, en efecto se encuentra contemplado entre los supuestos de enfermedades que establece la norma antes mencionada en materia de discapacidad laboral, aunado al hecho que tal acreditación debe ser eficaz.

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 los actos bajo examen, ambos emitidas por conducto de la entidad demandada; 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 y jurídicos** que la desvinculación del ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, **sino del ejercicio legítimo de la facultad discrecional** con sustento en el hecho, que el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo, establece que *"corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa: ... 18. Remover los empleados a su elección, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción"*, **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 y jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y la validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación del recurrente, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por la apoderada judicial del actor, 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 conforme a lo indicado en la Ley No. 151 de 24 de abril de 2020, este Despacho estima que ese derecho no resulta viable en este caso; ya que para que éste pudiera ser reconocido a su favor, sería necesario que estuviera debidamente acreditado.

Así se pronunció la Sala Tercera en la Sentencia de quince (15) de enero de dos mil veintiuno (2021), que en lo medular indica:

"En atención a tales hechos, la situación jurídica planteada nos permite establecer, en cuanto a la enfermedad alegada y su consecuente condición de discapacidad producida por ésta, que tales condiciones, no han sido debidamente probadas, ni acreditadas, por la accionante. En ese sentido, se evidencia que la activadora jurisdiccional, no aportó él o los documentos idóneos, que acrediten su

padecimiento de hipertensión arterial, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 de la citada Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

En este sentido, y dado que la accionante no se encuentra amparada bajo un Régimen de Protección laboral, su desvinculación, obedeció al hecho que la misma, ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que, la Autoridad nominadora tenía la potestad para destituirla libremente de su cargo, razón por la cual, no se encuentran probados los cargos de infracción alegados por la parte actora de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018."

El extracto jurisprudencial citado concuerda con nuestra posición, en el hecho que todo reclamo de derechos de formulen las personas que invocan la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, deben estar acreditados en debida forma.

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 el Decreto de Personal No.458 de 21 de septiembre de 2020**, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones invocadas.

VI. Pruebas.

6.1. Este Despacho objeta, por ineficaces, los documentos visibles en las fojas 17-39 del expediente judicial, por no cumplir con los requisitos necesarios para que tengan validez procesal y probatoria, al tenor de lo dispuesto en los artículos 783, 833, 857, siguientes y concordantes del Código Judicial.

6.2. 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 770592020