

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1828

Panamá, 22 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La Licenciada Alfreda Jeanette Smith, actuando en representación de **Lucy Markel Paz**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.1075 de 22 de julio de 2019, emitido por el **Ministerio de la Presidencia**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegatos de Conclusión.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la **carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la actora, **Lucy Markel Paz**, referente a lo actuado por el **Ministerio de la Presidencia**, al emitir el Resuelto de Personal No.1075 de 22 de julio de 2019.

I. **Nuestras alegaciones.**

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que su mandante se encontraba amparada por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, puesto que sufre de hipertensión e hipertrofia ventricular en el corazón, padecimientos sobre los cuales existen dictámenes médicos; por consiguiente, no podía ser removida de su puesto de trabajo, salvo procedimiento disciplinario con fundamento en una causal de destitución debidamente acreditada (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

En adición, la accionante señala que se encuentra amparada por la protección laboral reconocida en la Ley 42 de 1999 y la Ley 25 de 10 de julio de 2007, producto de su discapacidad;

por lo que, a su juicio, el decreto de personal objeto de reparo, inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las personas con discapacidad (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Como punto obligado de esta contestación de la demanda, este Despacho debe advertir que la parte actora ha incluido entre las normas supuestamente infringidas por el acto administrativo que acusa de ilegal, el artículo 17 de la Constitución Política de la República, cuyo examen resulta ajeno al ámbito de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual no pueden invocarse como vulneradas disposiciones constitucionales, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde **privativamente** a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que este cargo de infracción debe ser **rechazado de plano**.

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 585 de 24 de julio de 2020**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a 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 ex servidora en el **Ministerio de la Presidencia** (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Lucy Markel Paz, no acreditó que estuviera amparada en el sistema de Carrera Administrativa o algún régimen especial o fuero que le garantizaran la estabilidad laboral**, de ahí que el regente de la entidad demandada haya dejado sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba con sustento en **el artículo 300 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece, entre otras cosas que, “Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio”**; así como el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la

**Ley 43 de 30 de julio de 2009**, que contiene la definición del término de servidores públicos que no son de carrera, dentro de los que se encuentran contemplados, los de libre nombramiento y remoción (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial No.26336 de 31 de julio de 2009 y foja 23 del expediente judicial).

Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar la 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**.

Sobre este punto, 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, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*"; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

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

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

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico la actora no aportó ningún documento médico que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral

por enfermedades crónicas, **y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene 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**, solo invocando padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Sobre este punto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 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 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).

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

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

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

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

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

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

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

- Discopatía C3 C4
- Artrosis Cervical

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

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

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

· Certificación de Médico Psiquiatra, de Irma Herrera A., del Centro Médico San Juan Bautista, el cual certifica: " Hago constar que evalué a la joven Karen Garrido Sáez, con cédula de identidad personal...., el día 3 de febrero del presente año, en mi consulta externa localizada en el Centro Médico San Juan Baustista y se le diagnosticó un *Trastorno Mixto Ansioso - Depresivo y Estrés*, este último probablemente de tipo laboral. Estas condiciones le afectan en su rutina diaria. Se le inició tratamiento psicofarmacológico con un ansiolítico y requiere citas de seguimiento". En la misma señala que debe continuar citas de

seguimiento tanto en Psiquiatría como en Salud Ocupacional. Visibles a fojas 119 y 120.

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

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

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

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

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

En tales circunstancias, y de acuerdo a la jurisprudencia emitida por esa Corporación de Justicia sobre la prueba que acredite la discapacidad de la persona en los términos que exige la Ley N° 59 de 2005; es decir, una certificación emitida por una autoridad competente o en su defecto **por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, que permitiese establecer si la afección física alegada por **Lucy Markel Paz**, tratándose de este caso de una profesional del derecho, a quien nada le impide continuar ejerciendo dicha profesión, en efecto se encuentra contemplada entre los supuestos de enfermedades que establece la norma antes mencionada en materia de discapacidad laboral.

En otro orden de ideas, respecto al fuero laboral que alega la actora la amparaba en calidad de persona discapacitada por padecer de hipertensión e hipertrofia ventricular en el corazón, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, consideramos pertinente señalar que los documentos presentados por la demandante, a través de los cuales busca comprobar su discapacidad, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona**, pues los mismos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.** El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

**Artículo 3.** La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

A juicio de esta Procuraduría, cuando se dejó sin efecto el nombramiento de **Lucy Markel Paz** como funcionaria del **Ministerio de la Presidencia**, **ella no reunía las condiciones para ser considerada como una persona con discapacidad física**, tal como lo describe la disposición legal antes citada; ya que, a pesar de padecer *“hipertensión e hipertrofia ventricular en el corazón”*, **no estaba acreditado al momento de su separación que dichos padecimientos la hayan 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.**

## II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 121 de 9 de marzo de dos mil veintiuno (2021), confirmado por la Resolución de veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 13 a 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 a 27, 28 a 30, 31, 32, 33, 34, 35 a 38, 39 y 86 a 90 del expediente judicial.

Igualmente se admitió la copia autenticada del expediente administrativo, aducido por la Procuraduría de la Administración, concerniente al presente proceso (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la autoridad nominadora; es decir, el **Ministerio de la Presidencia**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Lucy Markel Paz**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la misma no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al que se refirió la Sala Tercera a través de la **Resolución de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas,** debido a que **como lo establece el artículo 784 del Código Judicial,** es preciso indicar lo siguiente:

...  
 Por ende, **la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, 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, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.  
 ..." (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.**

Queremos con ello significar que, **la carga de la prueba le incumbe a la accionante, pues es a ella a quien le interesa probar sus pretensiones y que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la demanda, por consiguiente, deberá aportar al proceso los medios probatorios que le sean favorables para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto, o lo que viene a ser lo mismo, demostrar su ilegalidad, situación que no se cumple en el caso bajo examen, pues la evidencia que reposa dentro del expediente judicial resulta insuficiente para poder acreditar los hechos en los que el recurrente fundamenta la acción que se examina.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal No.1075 de 22 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de la Presidencia, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
 Rigoberto González Montenegro  
 Procurador de la Administración

  
 María Lilia Urriola de Ardila  
 Secretaría General

Expediente 931-19