

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1857

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Pena Jurisdicción.

El Licenciado Luis Raúl Quintero Pérez actuando en nombre y representación, de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, 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.

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

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

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

## II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

- A. Los artículos 1 y 2 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018; los cuales señalan que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten 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; y que el padecimiento que produzca discapacidad laboral parcial no podrá ser invocado como una causal de despido (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).
- B. Los artículos 5, 98 (literal d), 103 y 104 del Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adoptado por la Resolución N° ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999, los que indican el campo de adjudicación del mencionado reglamento interno; que la destitución es una sanción disciplinaria; que la aplicación de las sanciones deberá ser precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos; y que la investigación de los hechos debe practicarse con celeridad (Cfr. fojas 9 a 15 del expediente judicial).
- C. El artículo 158, el cual corresponde al artículo 163 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017, que fue adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que señala, que el documento que certifique la acción de desvinculación, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la misma y los recursos legales que le asisten al servidor público cesado (Cfr. foja 16 del expediente judicial).
- D. Los artículos 36, 52 (numeral 4) y 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; normas que se refieren, respectivamente, a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos dictados con prescindencia de omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 17 a 21 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

La lectura del expediente que ocupa nuestra atención, permite establecer que mediante el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, se dejó sin efecto el nombramiento de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, del cargo de Director Nacional en esa entidad (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la actora interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el cual fue decidido mediante la Resolución No. OAL-209-ADM-2020 de 8 de septiembre de 2020, misma que confirma en todas sus partes el acto original y que le fue notificada a la demandante **el 27 de noviembre de 2020** (Cfr. fojas 27 a 29 del expediente judicial).

El 25 de enero de 2021, **Idalia Esther Chérigo Guevara**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en estudio, en la que solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, su acto confirmatorio; que se mantenga el nombramiento de su mandante y se le paguen los salarios dejados de percibir desde el momento de la desvinculación en la entidad demandada (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

### IV. Argumentos de la actora.

Al sustentar su pretensión, el abogado de la recurrente manifiesta que, a su juicio, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, omitió la valoración de los documentos que justificaban o daban fe de la condición de salud de la actora y que si la entidad tenía dudas de lo señalado por su galeno, debieron referirla a alguna institución de salud pública, para que mediante una junta médica o atención de algún especialista, diera su opinión sobre la enfermedad que alega padecer, misma que ya estaba probada por la documentación que ésta había presentado (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

Por otro lado, manifiesta la demandante que, la entidad al proferir el acto objeto de reparo, incurrió en una infracción ya que solo menciona la facultad discrecional que supuestamente tiene el titular de la autoridad nominadora sin la existencia de una investigación, es decir, dándose una violación del debido proceso puesto que se creó un estado de indefensión ante una disposición emitida

injustamente porque no hubo sanciones disciplinarias que se aplicaran progresivamente antes de dicha decisión de cesantía (Cfr. fojas 10 a 14 del expediente judicial).

También, añade la actora que la entidad no cumplió con la debida motivación del acto emitido, es decir, que se diera un procedimiento previo antes de plasmar la decisión tomada, por lo que se incurre en un vicio de nulidad al emitirse con prescindencia u omisión de trámites fundamentales en contradicción del debido proceso legal (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

#### **V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Luego de analizar los argumentos expuestos por **Idalia Esther Chérigo Guevara**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

##### **5.1. Potestad discrecional y análisis sobre la desvinculación de la actora.**

Nos oponemos a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que según se desprende del Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020, acto objeto de reparo, la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, se enmarcó principalmente en: *"...el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, 'Que regula la Carrera Administrativa', contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción"; "Que de acuerdo con el expediente de personal del servidor (sic) público (sic)...que reposa en esta entidad, éste (sic) no ha sido incorporado (sic) a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo"* (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Así también, destacamos lo ya dicho por la autoridad nominadora en su acto confirmatorio, cuando indica que: *"...Idalia E. Chérigo, no gozaba de estabilidad en su cargo, ya que no logró demostrar en el expediente que haya ingresado a su cargo mediante un concurso de mérito; ...por lo que, no goza de estabilidad en el cargo. De manera tal que, al haber sido nombrada libremente, tal y como consta en el Decreto de Personal N° 154 de 3 de septiembre de 2014, y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es*

*potestad discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros, sin invocar una causal disciplinaria u otra justificación.” (Cfr. foja 28 del expediente judicial).*

En esa línea de pensamiento y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso de la actora **Idalia Esther Chérigo Guevara**, la justificación legal establecida por el **artículo 2 (numeral 47) del Texto Único de la Ley No. 9 de Junio de 1994**, que regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017, le es aplicable a la recurrente, normativa que se complementa con el **artículo 300 de la Constitución Política de Panamá, por ser una servidora pública que no está adscrita a ninguna carrera. Veamos:**

**“Artículo 300.** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. **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.”** (El destacado es nuestro).

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

...

**47. Servidores Públicos que no son de carrera:** Son los servidores públicos no incluidos en la carrera pública establecida en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos en las carreras públicas por la Constitución Política.

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 Política.
4. De selección.
5. En periodo de pruebas.
6. Eventuales.

...” (La negrita es nuestra).

Adicional a los artículos citados con anterioridad, debemos indicar que en el acto acusado de ilegal, se desprende que **Idalia Esther Chérigo Guevara**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** pertenecía al

régimen de Carrera Administrativa, por lo tanto, no estaba amparada bajo ninguna ley de carrera; de allí, que se infiere que, repetimos, era una servidora pública de libre nombramiento y remoción, razón por la que la entidad demandada, dejó sin efecto el puesto que ejercía en esa institución fundamentando tal decisión en el **artículo 2** (numeral 47) del **Texto Único de la Ley No. 9 de junio de 1994**, al que ya nos hemos referido.

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).

En esa misma línea, advierte este Despacho, que el acto demandado fue emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, en el que se destaca que la desvinculación de la accionante se sustentó en el hecho que el Presidente de la República, en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para dirigir la acción administrativa, es decir, puede remover o destituir a los servidores públicos de su elección, cuyos cargos sean de libre nombramiento y remoción, sin que tal situación implique la infracción de los principios del debido proceso y estricta legalidad**, según se desprende del artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo, que establece lo que citamos a continuación:

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

...  
**3. Dirigir la acción administrativa** nombrando y **removiendo sus agentes**, reformando o revocando los actos de éstos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

...  
**18. Remover los empleados de su elección**, salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Tal como hemos advertido y de las constancias procesales se desprende que, al momento en que fue expedido el Decreto de Personal No.177 de 10 de agosto de 2020, a través del cual se resuelve desvincular a **Idalia Esther Chérigo Guevara**, del cargo de Director Nacional, **esta no poseía el estatus de servidora pública incorporada a la Carrera Administrativa, como alega en su demanda**, de ahí que ante la ausencia del derecho a la estabilidad que amparase a la demandante, el funcionario nominador no estaba obligado a iniciar un procedimiento administrativo para demostrar que la actora había incurrido en una causal de destitución, bastando en todo caso adoptar esa decisión en virtud de la facultad de libre nombramiento y remoción; lo que permitió a la autoridad demandada emitir el acto impugnado tomando en cuenta esa condición, con sustento en el artículo 629 (numerales 3 y 18) del Código Administrativo antes citado.

Por tal motivo, para desvincular a la recurrente **no era necesario invocar causal alguna, tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario**; ya que bastaba con notificarla del decreto recurrido 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, 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 que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

Lo anteriormente señalado, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal. Ejemplo de la misma es la Sentencia de 25 de mayo de 2021, en la cual la Sala Tercera se manifestó en los términos que a continuación se citan:

"Cabe agregar que, en este caso, este Tribunal observa que entre las funciones que ejerce el Presidente de la República con el Ministro del ramo, se encuentra la estipulada en el artículo 184 (numeral 6) de la Constitución Política que los faculta para nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

Así las cosas, **le compete a la autoridad nominadora no solo el nombramiento, sino también su remoción, según lo dispone el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo**, que establece:

**'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.**

...

En atención a lo dispuesto en la citada norma, el Presidente de la República, en conjunto con la Ministra de Desarrollo Social, se encontraban en la plena facultad para expedir el Decreto de Personal N 0244 de 14 de octubre de 2019, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento de ... del cargo de Psicóloga I que ocupaba en dicho Ministerio.

En igual línea 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, con excepción de los fueros o protecciones laborales que la ley reconoce, 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." (Lo destacado es nuestro).

Por otro lado, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio del debido proceso y con los presupuestos de motivación consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas**, puesto que en el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto 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 de la 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 alegar que el decreto de personal acusado no se encuentra motivado y deviene en ilegal.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 13 de diciembre de 2019, señaló lo siguiente:

“ ...

La decisión de la autoridad administrativa se encuentra motivada en que el cargo que ocupa... es de confianza, sujeto al libre nombramiento y remoción; por tanto, no es susceptible que se inicie un proceso administrativo disciplinario para desvincularlo de la función pública, de manera que no se configuran los alegados cargos de ilegalidad a los artículos citados del Texto Único de Carrera Administrativa.

Sobre la motivación del acto administrativo y el debido proceso, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 4 de enero de 2017, expresa:

‘Ahora bien, con respecto a las violaciones al debido proceso alegadas por el demandante, se advierte que, el Decreto de Personal N°323 de 19 de agosto de 2014, emitido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas **se encuentra debidamente motivado, estableciendo las causas de su conveniencia y oportunidad en las que se fundamenta la acción de personal impugnada, al señalar que el servidor público es de libre nombramiento y remoción, de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 y por tanto, está sujeto a la remoción discrecional de la autoridad nominadora, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 629, numeral 18. Por lo que no están llamados a prosperar los cargos de violación contra las disposiciones mencionadas.**

Luego del análisis realizado sobre estatus del funcionario público demandante y establecido el hecho de que no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, se debe indicar que el proceso disciplinario que la parte alega fue omitido, en este caso, no es necesario seguirlo, toda vez que la desvinculación del cargo no se hace en virtud de alguna causa disciplinaria, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, por tanto, tal procedimiento no era requerido. Razón por la cual, tampoco están llamados a prosperar los cargos de violación de los artículos 156 y 157 del Texto Único de la ley 9 de 1994, relativos al procedimiento disciplinario.’

...” (La negrita es nuestra).

En esa línea de pensamiento, debemos recalcar que la motivación del acto administrativo consiste en el deber que tiene la Administración Pública de exponer los elementos fácticos jurídicos necesarios que respalden la legitimidad y validez de sus decisiones, en este caso particular, la desvinculación de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, la cual, **reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora**, de ahí que contrario a lo esbozado por el apoderado judicial de la accionante, el uso de la potestad que la ley le confiere al

regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada vulnera sus garantías o derechos, por lo que no se han producido las infracciones de los preceptos que se citaron como violados, máxime cuando se cumplió con el debido proceso y se le garantizó el derecho a la defensa, a probar e impugnar a través de los recursos correspondientes, de modo que no se ha configurado ninguno de los cargos de infracción alegados por la demandante.

## 5.2. Análisis sobre el argumento de la Enfermedad Crónica, manifestada por la actora.

Señala la recurrente en el **hecho séptimo de la demanda que padece de quebrantos de salud graves y que fue operada previo al inicio de la pandemia**, por lo tanto, se encuentra bajo la protección de enfermedades de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, "Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral" modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que en su artículo 1 señala 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).**

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, este Despacho advierte en el presente negocio jurídico lo señalado por la entidad en su Nota DM-0440-2021 de 15 de marzo de 2021, lo siguiente:

“ ...

Por otra parte, en cuanto a los problemas de salud manifestada (sic) por la recurrente **se verificó las pruebas documentales aportadas, sin embargo de acuerdo al artículo 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, establece 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 médicos especialistas idóneos del ramo; condición esta que no se ha probado por la recurrente, ni mucho menos existe en el expediente de personal del Ministerio, certificación o dictamen de dos médicos especialistas en la que conste su padecimiento crónico que alega tener, como tampoco**

consta (sic) permisos ni incapacidades en las cuales se indique que la misma se ausentó de sus labores por la enfermedad que señala padecer. **Por lo tanto, la causal de discapacidad laboral que argumenta la señora IDALIA ESTHER CHÉRIGO GUEVARA no está probada en este caso.**

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

Respecto de lo anterior, esta Procuraduría destaca que la ley es clara sobre el contenido de la misma, ya que toda documentación médica sobre alguna condición de salud debe acreditar que **ese padecimiento produce una discapacidad laboral**; es decir, que **dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**.

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 dicho fuero de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, involutiva y/o, degenerativa, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

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

En otro orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega la actora la amparaba**, según lo consagrado en la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, consideramos pertinente señalar que dentro de las evidencias procesales **la recurrente no aportó la certificación emitida por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, que acredite

que los quebrantos de salud que dice padecer, la 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 indicar, que tal como se desprende de la Resolución N° OAL-209-ADM-2020 de 8 de septiembre de 2020, confirmatoria del acto original, la entidad demandada verificó los argumentos señalados por **Idalia Esther Chérigo Guevara**, en la etapa gubernativa, y advirtió que no hubo documentación que cumpliera con lo dispuesto en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, en cuanto a comprobar la condición de salud en la forma que establecen las disposiciones legales citadas; es decir, a través del dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, que acrediten que lo afirmado por la accionante, la coloca en un estado que le produzca una discapacidad laboral (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

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:

“ ...

**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 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).

De la jurisprudencia arriba citado por ese Tribunal Colegiado, se desprende que la prueba que acredite la discapacidad de la persona en los términos que exige la Ley No. 59 de 2005; **debe certificarse que dicho padecimiento le produce una afectación en el buen desempeño de las labores a ella asignadas**, lo que no ha ocurrido en el caso bajo examen.

## VI. Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por el apoderado judicial de la actora, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

**“Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**

...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“... ”

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que **al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.**

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual **este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora...** (Lo resaltado es nuestro).

En atención a lo indicado en la jurisprudencia antes citada, el reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Idalia Esther Chérigo Guevara**, 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.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No. 177 de 10 de agosto de 2020**, emitido el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### VII. Pruebas.

7.1. Se **objetan** las pruebas de informe enunciadas y solicitadas a fojas 22, 23 y 24 del expediente judicial, de conformidad a lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial.

7.2. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General

Expediente 60252021