

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1864

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de diciembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Pena Jurisdicción.**

La Licenciada Danay Robles Barrios actuando en nombre y representación de **Ana María Solís Ríos** solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 536 de 29 de octubre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 35-38 del expediente judicial).

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.

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 34, 35, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; normas que se refieren, respectivamente, a los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; la manera en que se dicten las decisiones y demás actos que celebren o adopten las entidades públicas; las causales en vicio de nulidad, en especial si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de tramites fundamentales que implique violación al debido proceso; y la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 5 a 9 del expediente judicial).

B. El artículo 8 de la Ley No.15 de 28 de octubre de 1977 que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente (Cfr. foja 9 y 10 del expediente judicial).

C. El artículo 14 de la Ley No.14 de 1976 que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece el Derecho a la igualdad ante la ley; el derecho a la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad y a un juicio justo y público por un tribunal imparcial (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

D. Los artículos 1, 2, 4 y 5 de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificados por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, el cual señala 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; que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido; las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas se entenderá así: enfermedades crónicas, las que una vez diagnosticadas, su tratamiento, que va

más allá de los tres meses, es solo paliativo y no curativo; que solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo, los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en la ley, por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo; y que la expedición de la certificación de la condición física o mental de las personas con enfermedades crónicas que padezcan discapacidad laboral, será emitida por una comisión interdisciplinaria o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo dictamine su condición (Cfr. fojas 11 a 19 del expediente judicial).

E. El artículo 1 de la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, modificado por la Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016; que señala que se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes (Cfr. fojas 19 y 20 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. 536 de 29 de octubre de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, se dejó sin efecto el nombramiento de **Ana María Solís Ríos**, del cargo de Gestor de Cobros que ocupaba en esa entidad (Cfr. fojas 39 y 40 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 Administrativa No. MEF-RES-2021-214 de 17 de febrero de 2021, misma que mantuvo en todas sus partes el acto objeto de reparo y que le fue notificada a la demandante **el 24 de febrero de 2021** (Cfr. fojas 35 a 38 del expediente judicial).

El 25 de marzo de 2021, **Ana María Solís Ríos**, actuando por medio de su apoderada 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. 536 de 29 de octubre de 2020, su acto confirmatorio; que su mandante sea reintegrada al cargo que ocupaba en esa entidad o a uno de igual posición; y se le paguen los salarios dejados de percibir desde su

desvinculación hasta el momento en que se haga efectivo su restitución (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la actora.

Al sustentar su pretensión, la abogada de la recurrente manifiesta que, a su juicio, la entidad previo a su desvinculación, estaba obligada a cumplir con las normas que constituyen el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad; que se debió detallar los hechos que causaron tal decisión; y que para adoptar esa medida resultaba necesario instaurar un proceso disciplinario debidamente motivado pues se trata de resoluciones que afectan derechos subjetivos (Cfr. fojas 5 a 10 del expediente judicial).

Por otro lado, señala la accionante que no se tomó en cuenta que es una persona que padece de una enfermedad crónica, como lo es la Hipertensión Arterial y que esta condición le fue previamente informada a la entidad, por lo que en lugar de brindarle la estabilidad laboral a la que se refiere la Ley No. 25 de 2018, lo que hizo fue dejar sin efecto su nombramiento. Añade que la autoridad nominadora una vez tuvo conocimiento del padecimiento médico que sufría, debió conformar una comisión disciplinaria que verificara su condición o someterla a una evaluación de dos (2) médicos especialistas, garantizándole la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Cfr. fojas 11 a 17 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 **Ana María Solís Ríos**, 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.

No compartimos los argumentos expuestos por la actora, puesto que tal como se observa, la entidad manifestó en su Resolución Administrativa No. MEF-RES-2021-214 de 17 de febrero de 2021, que: "...la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de la señora

Ana María Solís Ríos, se enmarcó principalmente en el numeral 46 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que define a los servidores públicos 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’. *Sobre el particular, la recurrente no mantiene la condición de funcionaria 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 de personal por méritos...*” (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

En ese sentido, se señala en el mencionado acto administrativo: *“Que sobre la base del inciso precedente, la desvinculación de la señora Ana María Solís Ríos..., se fundamentó en el artículo 629 del Código Administrativo donde se le atribuye al Presidente de la República, la potestad de remover a los empleados de su elección; salvo que la Constitución o las Leyes dispongan que no son de libre remoción”* (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Así también, destacamos lo ya dicho por la autoridad nominadora en su acto confirmatorio, cuando indica que: *“...según las constancias acreditadas en el expediente administrativo del recurrente (sic), se observa que no ingresó a la Administración por medio de concurso dentro de un procedimiento de selección de personal por méritos, para adquirir la posición que ocupaba o bien que con posterioridad hubiese alcanzado la condición de servidor público de carrera administrativa en el enunciado cargo, por lo que su desvinculación quedó sujeta a la clase de vinculación de índole libre, solventada en la potestad discrecional de la Administración, lo cual no implica necesariamente la preexistencia de un procedimiento administrativo sancionador como causa justificada para ejercer dicha facultad administrativa (sic).”* (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso de la actora **Ana María Solís Ríos**, 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

accionante, por tratarse de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, potestad que encuentra su sustento en el **artículo 300 de la Constitución Política de Panamá**, por ser la recurrente una servidora pública que no pertenece a ninguna carrera. Dicha norma establece, lo siguiente:

“**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, debemos indicar que en el acto acusado de ilegal, se desprende que **Ana María Solís Ríos**, no aportó elementos que pudieran demostrar que el cargo que ejercía en el **Ministerio de Economía y Finanzas** 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 ocupaba en esa institución.

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 adquiriera 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 Economía y Finanzas**, en el que se destaca que la desvinculación se sustentó en el hecho que el Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad administrativa, **se encuentra facultado para dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, por lo que en ese sentido, 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. 536 de 29 de octubre de 2020, a través del cual se resuelve dejar sin efecto el nombramiento de **Ana María Solís Ríos** del cargo de Gestor de Cobros, **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 hoy 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 al regente de la entidad ministerial poder emitir el acto impugnado.

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.

El **ejercicio de la potestad que el numeral 6 del artículo 184 de la Constitución Nacional de Panamá, otorga al Presidente de la República**, con la participación del

ministro del ramo, ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal, ello, en concordancia con el artículo 629 del Código Administrativo. Tal como se quedó estipulado en 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.**

...

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 de racionalidad 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. 536 de 29 de octubre de 2020, que constituye el acto acusado, **se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución;** es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que la desvinculación 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 **Ana María Solís Ríos**, 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 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. Enfermedad Crónica.

En este punto hacemos referencia a los argumentos de la recurrente en torno a la Hipertensión Arterial que manifiesta padecer. Al respecto, esta Procuraduría debe advertir que el fuero laboral al que se refiere ésta en su escrito de demanda, es aquél que ampara al servidor público por razón del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca discapacidad laboral contenido en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, dicho cuerpo legal en su artículo 1 establecía 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 que en el presente negocio jurídico la entidad demandada en cuanto al padecimiento alegado por la accionante, mediante la Nota MEF-2021-47666 de 16 de agosto de 2021, expresó lo siguiente:

“... ”

QUINTO: Respecto a la protección alegada y contenida de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, es menester indicar al respecto (sic) al padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, **no constan en el expediente de personal de la ex servidora elementos probatorios que determinen fehacientemente la condición alegada por la demandante y que en efecto sea causante de discapacidad laboral, a la exacta observancia de lo ordenado en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**; es decir una certificación de la condición física o mental del padecimiento de algunas de estas patologías que le produzcan **discapacidad laboral** expedida por una **comisión interdisciplinaria designada para tales propósitos o en su defecto por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, cuyo dictamen certifique no solo que sufre de la patología: sino que además, ésta le origina una disminución física, sensorial o psíquica que le incapacita total o parcialmente para desempeñar su puesto de trabajo (discapacidad laboral)** por lo que formal y materialmente, dentro del expediente de personal de la recurrente, no consta la comunicación certificada de la condición patológica especial, preestablecida en el comentado artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

...” (La negrita es nuestra y la subrayada es de la entidad) (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Respecto de lo anterior, esta Procuraduría destaca que la ley indica sobre el contenido de la misma, ya que toda documentación médica sobre alguna condición de salud debe contener claramente que **ese padecimiento produce una discapacidad laboral**; es decir, que **dicho estado de salud limita la capacidad de trabajo**; y 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**, requisitos que no cumple la actora, razón por la cual **no le asiste el derecho a la protección laboral en referencia.**

No interpretar el reconocimiento 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,

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 esa misma línea de pensamiento, se hace necesario precisar que el **fuero laboral que alega la actora la amparaba**, según lo consagrado en la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, no es aplicable a ella, debido a **que la recurrente no aportó la certificación emitida por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo**, que acredite que la enfermedad crónica que dice padecer, la coloca en un estado que le produzca una discapacidad laboral, sino que por el contrario manifiesta que es la entidad la que debió realizar dichas pruebas.

En ese mismo sentido resulta importante indicar, que tal como se desprende de la Resolución Administrativa N° MEF-RES-2021-214 de 17 de febrero de 2021, que resuelve el recurso de reconsideración promovido en contra del acto original, la entidad demandada procedió a verificar los argumentos expuestos por **Ana María Solís Ríos**, en la etapa gubernativa y advirtió que **no existe 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 acredite que la hipertensión arterial que dice padecer, la coloca en un estado que le produzca una discapacidad laboral (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

C. Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por la apoderada 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, no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor de **Ana María Solís Ríos**, 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. 536 de 29 de octubre de 2020**, emitido el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales aportadas en copias simples visibles a fojas 23-24, 25-28 y 29 del expediente judicial, al tenor del artículo 833 del Código Judicial.

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

VII. 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
Secretaria General