

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 045

Panamá, 25 de enero de 2013

Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción

El licenciado Candelario Santana Vásquez, actuando en representación de **María Ester Pérez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa 071 de 20 de junio de 2012, emitida por la **directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas**, el 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 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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 consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

**Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

**Sexto:** No consta; 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.

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La parte actora aduce la infracción de las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

**A.** El artículo 99 de la resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, por la cual se adopta el reglamento interno de la Autoridad Nacional de Aduanas, norma que señala que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**B.** El artículo 29 de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, que entre otras cosas, establece que las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

**C.** El artículo 4 de la ley 59 de 28 de diciembre de 2005, según el cual los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa

justificada, y tratándose de funcionarios adscritos a la Carrera Administrativa, invocando alguna causa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

D. El artículo 27 de la ley 25 de 10 de julio de 2007, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones, salvaguardando y promocionando el ejercicio del derecho al trabajo (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según observa este Despacho, el objeto de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución administrativa 071 de 20 de junio de 2012, por medio de la cual la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas resolvió destituir a María Ester Pérez del cargo que ocupaba en la institución (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Al ser notificada de esta decisión, la afectada presentó un recurso de reconsideración que dio lugar a la expedición del resuelto 618 de 31 de julio de 2012, a través del cual la entidad demandada mantuvo en todas sus partes el acto impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

Como consecuencia de esta decisión, la actora ha presentado ante esa Sala la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo examen, cuyos respectivos cargos de infracción procedemos a analizar de manera conjunta debido a la relación que se observa entre los mismos.

La recurrente sustenta su pretensión en que mediante el acto impugnado se le desconoció el régimen especial de estabilidad del que goza como beneficiaria de la ley que otorga tal prerrogativa a las personas con discapacidad o enfermedad crónica, lo que incluye la permanencia en el cargo; razón por la que señala que su destitución se realizó al margen de lo dispuesto en diversas normas jurídicas emitidas para administrar el recurso humano en el Estado, violentándose con ello el debido proceso legal (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Esta Procuraduría se opone a los planteamientos hechos por la parte actora en el sentido que el acto administrativo emitido por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas infringe el artículo 99 del reglamento interno de la institución, puesto que su destitución obedeció a la facultad discrecional de la que está investida dicha servidora pública, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 31 de decreto ley 1 de 2008, la cual le otorga potestad para nombrar, ascender, trasladar y destituir a sus funcionarios subalternos.

Dentro de este contexto, es oportuno advertir que ese Tribunal ha reiterado que en el artículo 794 del Código

Administrativo se consagra la facultad de resolución "ad-nutum" de la administración, es decir, la revocatoria del acto por la voluntad de ésta, representada en esta oportunidad por la autoridad nominadora; quedando a su discreción la adopción de tal medida, que podrá ser tomada en consideración por criterios de conveniencia y oportunidad. También se ha explicado que esta norma es aplicada ante la falta de estabilidad de un funcionario público en el cargo que se le adscribe.

En lo que respecta a los cargos de infracción fundamentados en el artículo 4 de la ley 59 de 2005, este Despacho estima necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 1 del citado texto legal, mismo que es claro al indicar 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 y al numeral 4 del artículo 3 de la ley 42 de 1999 que señala que la discapacidad es la alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano; sin embargo, en el proceso bajo examen resulta evidente que al momento de su destitución la hoy demandante, María Ester Pérez, mantenía una condición médica que no le impedía desempeñarse en el cargo del cual fue destituida.

Al hacer un análisis de las piezas que contiene el expediente, puede observarse que la actora únicamente

acompañó con su demanda una copia simple de una nota expedida por el doctor Frank Güelfi, médico psiquiatra de los Consultorios Médicos Paitilla, fechada el 14 de agosto de 2012, en la cual se hace constar que la recurrente es paciente con historia de convulsiones; la cual constituye un documento que, de conformidad con lo establecido en el artículo 857 del Código Judicial carece de todo valor probatorio (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En adición a lo indicado en el párrafo anterior, se observa que aun en el supuesto que la mencionada nota cumpliera con el requisito de autenticidad al que particularmente se refiere al artículo 856 del citado cuerpo normativo, en la misma no aparece constancia alguna de que haya sido presentada por la actora a la entidad demandada con anterioridad a la fecha en que se emitió la resolución administrativa por medio de la cual se le destituyó del cargo que ocupaba.

También debemos precisar, que en autos tampoco reposa ninguna certificación que permita establecer que la accionante haya sido evaluada por la comisión interdisciplinaria a la que se refiere el artículo 5 de la citada ley 59 de 2005, o bien, por un profesional idóneo de la salud, con el propósito de demostrar su padecimiento, y que, además, tal condición de salud le produjera una discapacidad laboral parcial, por lo que, a juicio de este Despacho, no resultan suficientes los argumentos que se exponen con la finalidad de establecer que María Ester Pérez poseía estabilidad laboral como producto de la enfermedad que

aduce venía sufriendo, ya que, reiteramos, en el expediente no se evidencia que estuviera disminuida su capacidad para cumplir sus funciones habituales.

Esa Sala, mediante sentencia reciente de **8 de agosto de 2012** se pronunció en los siguientes términos respecto a una situación similar a la que se analiza:

“DECISIÓN DE LA SALA.

El artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, es la norma que establece dicho fuero, al expresar: que 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’.

La discapacidad laboral de que trata la norma, no se refiere al padecimiento de la enfermedad en sí, sino a la consecuencia laboral que genera el padecimiento. Ahondamos en este tema, señalando que la discapacidad es la ‘alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, **que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal en el ser humano**’. (Artículo 3, numeral 4 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, ‘Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad’).

La condición física o mental que produzca discapacidad laboral, de conformidad con la referida Ley, debe certificarla una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin. Sin embargo, la falta de nombramiento de esta comisión por parte de la autoridad administrativa, ha originado que este Tribunal, con fundamento en el principio de la buena fe, admita que a través del diagnóstico

de un facultativo, se acredite la afectación al buen desenvolvimiento laboral, producto del padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.

Aclaremos, que la comprobación de la discapacidad tiene los propósitos que a continuación se detallan: a) que la persona que reúna las condiciones contempladas en las Leyes 42 de 1999 y 59 de 2005, no sea afectado por acciones de personal que implemente la administración en desconocimiento de su régimen especial de estabilidad, b) que se reconozca el fuero a quienes padezcan una discapacidad laboral, en cumplimiento del principio de legalidad, que caracteriza la administración pública.

Por consiguiente, 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 Resuelto N°194 de 4 de septiembre de 2009 ni su acto confirmatorio. Se **NIEGAN** las demás declaraciones pedidas." (Las negrillas son de la Sala y lo subrayado es de esta Procuraduría).

En síntesis, la parte demandante no ha logrado acreditar la enfermedad que dice padecer, ni que la misma le impida su desempeño laboral; exigencias que resultan indispensables para poder acceder a la protección que brinda la ley 59 de 2005.

De lo anterior se desprende, que el acto cuya ilegalidad se demanda fue emitido con sujeción a nuestro ordenamiento jurídico, por lo que reiteramos que los cargos de infracción expresados en relación con los artículos 99 de la resolución 097 de 22 de noviembre de 2010, 29 de la ley 135 de 1943, 27 de la ley 25 de 2007 y 4 de la citada ley 59 de 2005; deben ser desestimados por esa Sala.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, somos del criterio que el acto administrativo impugnado fue emitido por la autoridad nominadora conforme a derecho; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución administrativa 071 de 20 de junio de 2012, emitida por la directora general de la Autoridad Nacional de Aduanas y, en consecuencia, se denieguen las peticiones de la parte actora.

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

**A.** Se objeta la admisión del documento incorporado a foja 14 del expediente judicial, ya que el mismo ha sido presentados en copia simple; incumpliendo con los requisitos de autenticidad y reconocimiento exigidos en los artículos 856 y siguientes del Código Judicial.

**B.** Este Despacho también se opone a la admisión de las pruebas de informe que aparecen señaladas en los numerales 1, 2 y 3 del apartado que se identifica como "solicitud especial" en el escrito de la demanda, visible a foja 7 del expediente judicial, por las siguientes razones:

**B.1.** Tal como lo señalamos con anterioridad, estimamos que estas pruebas son legalmente ineficaces, de conformidad con lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial; por razón de que debieron ser presentadas por la recurrente ante la entidad demandada, con anterioridad a la emisión del acto administrativo por medio del cual se le destituyó del cargo que ocupaba; y

**B.2.** La actora no ha acreditado haber llevado a cabo las gestiones pertinentes para su obtención, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 784 del mismo cuerpo legal, según el cual incumbe a las partes y no al Tribunal probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

**C.** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 626-12