

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1378

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 8 de septiembre de 2025

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 943332025.

El Licenciado José Isaac Oberto García, actuando en nombre y representación de **Santiago Noel Mendoza Sevillano**, solicita que se declare nula, por ilegal, el **Resuelto de Personal 284 de 25 de septiembre de 2024**, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Concurrimos respetuosos ante su despacho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Quinto No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante señala que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018.

a.1. El artículo 4 que, indica que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de su puesto de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o, tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa previa en la Ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

a.2. El artículo 5 que, indica que la condición física o mental que padezca las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, debe ser certificada por una comisión interdisciplinaria o por dos médicos especialistas idóneos (Cfr. fojas 7 del expediente judicial).

B. De la Ley 38 de 31 de junio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales:

b.1. El artículo 34 se refiere a que, las actuaciones administrativas deben regirse por principios como imparcialidad, celeridad y eficacia, garantizando el debido proceso y el cumplimiento estricto de la ley. Las autoridades y servidores públicos deben actuar con lealtad, honestidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 8 del expediente judicial);

b.2. El artículo 36 prohíbe que las autoridades emitan actos contrarios a la ley o sin competencia legal para hacerlo. Todo acto debe respetar las normas vigentes y ser emitido por autoridad competente (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

b.3. Artículo 52 (numeral 4), el cual establece que un acto administrativo será nulo de forma absoluta si se omiten trámites fundamentales que vulneren el debido proceso legal (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

III. Antecedentes del caso.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto Personal N° 284 de 25 de septiembre de 2024**, emitido por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Santiago Noel Mendoza Sevillano** del cargo que ocupaba como abogado II, en la sede regional de Coclé, en dicha entidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa OIRH N° 099 de 25 de marzo de 2025, que denegó lo pedido por el actor. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el 22 de abril de 2024, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 13-20 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **17 de junio de 2025**, **Santiago Noel Mendoza Sevillano**, mediante su apoderado judicial, ha acudido a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que la resolución administrativa impugnada es nula, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba y el correspondiente pago de los salarios caídos desde su desvinculación hasta que se haga efectiva su restitución (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el abogado de la parte actora alega que la entidad demandada, al emitir el acto acusado de ilegal, vulneró el debido proceso violando las normas de informalidad, imparcialidad y uniformidad y además alega que, que su mandante esta amparada por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 por padecer de enfermedades crónicas.

Por lo tanto, no puede ser desvinculado mediante la figura de libre nombramiento y remoción (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la parte actora señala que su representado se encuentra amparado por la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que establece normas de protección laboral para personas con enfermedades crónicas. Afirma que, al momento de la desvinculación, **Santiago Noel Mendoza Sevillano** había comunicado formalmente su condición médica mediante nota de 18 de septiembre de 2024 y certificaciones expedidas por médicos generales que acreditaban su padecimiento de hipertensión arterial crónica. En consecuencia, sostiene que el acto de desvinculación carece de legalidad, por haberse ejecutado sin seguir el procedimiento especial establecido en la citada ley, y bajo una motivación que lo califica como funcionario de libre nombramiento y remoción, lo cual según afirma resulta contrario a derecho (Cfr. fojas 3 -11 del expediente judicial).

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

Luego del análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; debido a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** al emitir el acto objeto de reparo, que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas. Por consiguiente, las afirmaciones ensayadas por el actor con la finalidad de demostrar su ilegalidad, no tienen asidero jurídico, según pasamos a explicar. Veamos.

4.1 De la desvinculación de la demandante.

Conforme advierte este Despacho, el acto demandado fue emitido por el administrador general de la entidad demandada, quien en su calidad de autoridad nominadora, **se encuentra facultado para 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 8 de la Resolución N° OIRH-069 de 6 de febrero de 2012, que establece lo que citamos a continuación:

“ARTÍCULO 8: DE LA AUTORIDAD NOMINADORA: El Administrador General en su condición de autoridad nominadora es la responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución y delegará en las unidades administrativas de mando superior las funciones de dirección que correspondan a los objetivos institucionales de conformidad con la Ley”

De igual manera, vale la pena aclarar que el recurrente no gozaba de estabilidad laboral porque no era un funcionario de carrera administrativa, siendo esta la condición tradicional que le otorga la estabilidad laboral al servidor público, una vez haya cumplido con los procedimientos individuales de ingreso, ordinarios o especiales, que le permita su eventual acreditación al puesto de carrera, incorporándose de manera ordenada y gradual, y se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidades de la Administración Pública.

Por tal motivo, para desvincular del cargo al ex servidor público **no era necesario invocar causal alguna así como tampoco que concurrieran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite disciplinario;** ya que bastaba con notificarle de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa y luego accedió a la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que mal puede argumentar el recurrente la transgresión de las normas invocadas en el escrito de su demanda, ya que, reiteramos, en este caso la remoción de **Santiago Noel Mendoza Sevillano** encuentra sustento en la **facultad discrecional de la autoridad nominadora sobre los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo.** De ahí que el regente de dicha entidad 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 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009, que define a los servidores públicos que son de libre nombramiento y remoción como: *“aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, **asistencia** o de servicios inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera, y que por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundamentado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupe”*, situación en la que se ubicó a la hoy demandante.

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

Como quiera que la parte actora no ha podido acreditar a través de los correspondientes certificados o documentos que pertenecía a la carrera administrativa o una similar, la remoción o desvinculación de la administración pública por parte del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, no se considera un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en el artículo 2 del texto Único de la Ley 9/1994.

...

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el sentido que se le reintegre de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que **la decisión adoptada por la entidad pública se justificó como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.**

...” (El énfasis es nuestro).

Visto lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo que ha expresado la jurisprudencia de la Sala Tercera, **la potestad discrecional de la autoridad nominadora le permite remover a los servidores públicos que no se encuentren amparados por una ley especial o de carrera que les garantice estabilidad en el cargo, sin que para ello sea necesario la configuración de causas de naturaleza disciplinaria**, ni el agotamiento de ningún trámite administrativo, como de manera equívoca asevera el recurrente.

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso bajo análisis se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley, puesto que en el considerando del 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 ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga al regente de la entidad demandada, precisamente es por ello que la actora no fue destituida, sino que se dejó sin efecto su nombramiento.**

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021), señaló lo siguiente:

“...

El objeto de la Acción examinada lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 008/2018 de 20 de junio de 2018, emitida por el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, que deja sin efecto el nombramiento de ..., del cargo de Inspector de Actividades Turísticas, que ocupaba en la Dirección de Inversiones Turísticas de dicha entidad.

...

Sin embargo, de las constancias procesales que reposan en el Expediente Judicial, en el Administrativo, demuestran que el cargo que ejercía el señor ..., en la Autoridad de Turismo de Panamá, pertenecía al Régimen de Carrera Administrativa o estaba amparado bajo la protección de una Ley especial; de allí que, se infiere que era un servidor de libre nombramiento y remoción.

Ante tales hechos, este Tribunal sostiene que establecido que ..., no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, y que su **desvinculación no fue producto de una sanción por la Queja interpuesta en su contra, es decir, no se efectuó en virtud de alguna causa disciplinaria, consecuentemente, el Procedimiento Disciplinario no era requerido. Siendo ello así, en el ejercicio de la potestad discrecional de la Autoridad nominadora, se dejó sin efecto su nombramiento.**

En este punto, es necesario hacer mención que la Sala Tercera ha reconocido en numerosas oportunidades la Potestad Discrecional de la Autoridad nominadora para remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie causa disciplinaria, cuando se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad.

Es por ello que, este Tribunal comparte el criterio del Procurador de la Administración, al señalar que el Acto acusado establece de forma clara y precisa la justificación de la decisión adoptada, esto es así, porque la Autoridad de Turismo señaló que basados en que el servidor público no era funcionario de carrera administrativa, y a la facultad que dispone la Institución para ejercer la Potestad Discrecional, (el artículo 9 del Decreto Ley 4 de 27 de febrero de 2008), dejó sin efecto el nombramiento de...” (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 del ex servidor, el cual, reiteramos, estuvo debidamente sustentada en la facultad discrecional de la autoridad nominadora, de ahí que, el uso de la potestad que la ley le confiere a la regente de la entidad para disponer del personal subalterno que no goza de estabilidad laboral en nada trasgrede sus garantías o derechos ni mucho menos lleva implícito la instauración obligatoria de un procedimiento disciplinario.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial del accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley N° 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, aun cuando aportó a través de certificaciones médicas el diagnóstico del padecimiento que presenta **Santiago Noel Mendoza Sevillano**; aun así, tal documentación no cumple con el requisito establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, ya que no es definitivo que ese padecimiento que dice

sufrir le produzca una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo.

Resulta importante indicar que, aun cuando la norma vigente a la fecha que se emitió el acto que se acusa de ilegal; es decir, la **Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, no contemplaba los conceptos de discapacidad, discapacidad laboral y discapacidad laboral parcial, lo cierto es, que dichas definiciones fueron introducidas a través del **Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022**, que reglamenta la referida norma legal. Para una mejor comprensión citamos el contenido de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 de la norma reglamentaria:

“**Artículo 2.** Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, además de las definiciones dadas por la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, se atenderán las que a continuación siguen:

1. Discapacidad. 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 considera normal en el ser humano.

2. Discapacidad laboral. Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.

3. Discapacidad laboral parcial. Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, tiene una disminución parcial en alguna o algunas de sus facultades para realizar el trabajo inherente al puesto en que se desempeña.”
(El subrayado es nuestro).

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite en debida forma los presupuestos que la misma ley consagra**, entre éstos, **la discapacidad laboral**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el actor se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo,**

no pueda llevar una calidad de vida normal, siendo esta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

No interpretar el reconocimiento de la protección laboral que brinda la referida ley, de la forma que hemos expuesto, conllevaría a que **cada persona trataría de acceder a dicha protección laboral de manera desmesurada**, con el pretexto de padecer de alguna enfermedad crónica, 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.

Finalmente esta Procuraduría debe indicar, que al confrontar las resoluciones con la normativa vigente y los elementos que reposan en el expediente judicial, que una vez se emitió el acto demandado, se procedió a notificar personalmente al recurrente, quien presentó el recurso legal señalado en la Ley 38 de 2000, y tal hecho se encuentra plenamente acreditado en las constancias procesales; razón por la que la entidad demandada contrario a lo expresado por el actor, sí cumplió con el debido proceso legal, así como con los principios de objetividad y estricta legalidad.

4.2. Salarios caídos

En cuanto a la pretensión, que realiza el recurrente en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que el mismo no resulta viable; ya que para que ese derecho pudiera ser reconocido a favor del actor, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley, lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

“...con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por la señora..., esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido, puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en inveterada jurisprudencia que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deben ser contemplados en una Ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, **el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de las leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, solo prosperará en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, se infiere que, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de una ley formal aplicable de manera directa al caso, que otorgue al funcionario público tal beneficio, por lo que solicitarle a la Sala Tercera que ordene a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** tal pretensión, carece de su sustento jurídico y debe ser desestimada por el Tribunal.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 284 de 25 de septiembre de 2024** emitido por el **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones del recurrente.

V. Pruebas.

5.1. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente de personal del accionante, cuyo original reposa en la entidad demandada.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General