

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 1428**

**Panamá, 29 de agosto de 2022**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.  
Expediente 647642022.**

La firma forense G & C Legal Consulting, actuando en nombre y representación de **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Recursos Humanos 127 de 26 de enero de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, 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.**

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 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La apoderada judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los **artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que señalan, respectivamente, los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre éstos, el debido proceso; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 19-26 y 35 del expediente judicial);

**B.** El **artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005**, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, el cual establece que los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente (Cfr. fojas 26-35 del expediente judicial); y

**C.** El **artículo 54 de la Ley 15 de 31 de marzo de 2016**, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, el cual dispone que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido, salvo que el

superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral (Cfr. fojas 35-44 del expediente judicial).

### **III. Breves 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 Decreto de Recursos Humanos 127 de 26 de enero de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, mediante el cual se destituyó a **Grimaldo Elías Ureña Barrios** del cargo que ocupaba como Auditor Fiscal I, en dicha entidad (Cfr. fojas 47 a 50 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 MEF-RES-780 de 18 de abril de 2022, que mantuvo en todas sus partes lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado al actor el **27 de abril de 2022**, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 52 a 56 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **24 de junio de 2022**, la apoderada judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, 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, más los derechos, prestaciones legales y laborales en concepto de cuotas de seguridad social; así como el derecho a los salarios dejados de percibir, tal como lo contempla el artículo 4-A de la Ley 151 de 24 de abril de 2020, desde el 12 de diciembre de 2019, hasta que se haga efectivo su restitución (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

#### **3.1. Argumento del demandante.**

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial del recurrente manifiesta que su mandante se encontraba amparado por el fuero de enfermedad crónica reconocido en la Ley 59 de 2005, el cual fue diagnosticado por una autoridad de salud que padece de **"hipertensión arterial crónica, neuropatía predominantemente sensitiva en miembros inferiores, protrusión central L2-L3, hidrartrosis facetaria L3-L4, protrusión central L4-L5, artrosis severa L5-S1, enfisema**

**pulmonar, poli radiculopatía lumbar**”, situación que se encuentra debidamente acreditada a través de certificaciones médicas expedidas por diferentes facultativos, y que de acuerdo con la ley de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, le otorgaba, de manera automática, el derecho a la estabilidad en el cargo del cual fue destituido a través del acto cuya declaratoria de ilegalidad reclama, y que una vez sea reintegrado se le deberán cancelar los salarios caídos (Cfr. foja 20 y 29 a 32 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, la apoderada judicial del actor señala que su mandante se encuentra amparado por la protección laboral reconocida en la Ley 42 de 1999, producto de la discapacidad que presenta su esposa; por lo que, a su juicio, el acto administrativo impugnado inobserva la obligación del Estado de tutelar los derechos consagrados a favor de las personas con discapacidad y sus familiares, lo que constituye una injusticia contra su poderdante (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

En adición, el accionante señala que la entidad demanda tenía pleno conocimiento de su condición, máxime que conocían los informes de salud ocupacional, con las recomendaciones que se mantenían vigentes hasta antes de la fecha de su destitución; sin embargo, el **Ministerio de Economía y Finanzas**, a sabiendas que se encontraba protegido por el fuero de estabilidad laboral, le ordenó que volviera a sus labores presenciales el 19 de abril de 2021, sin la aprobación del Comité Especial de Salud e Higiene para la prevención y atención del COVID-19, el cual había suspendido el retorno de los funcionarios públicos con enfermedades crónicas, por lo que no se justifica su destitución, y sin haberle aplicado de manera progresiva las normas establecidas en el cuadro de sanciones del Reglamento Interno de la institución, así como el procedimiento disciplinario que para tal efecto señala la Ley, por lo que considera que se incurrió en un vicio de nulidad absoluta, debido a que el acto administrativo demandado, se emitió con omisión de los trámites legales que implican la infracción del debido proceso legal (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial de la actora indica en cuanto al concepto de infracción del artículo 45-A a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que: “...*afecto (sic) los derechos humanos de toda su familia que dependen económicamente de el, (sic) –cuando es vidente que es deber, obligación*

*ineludible y fundamental del Estado Panameño, por disposición constitucional y obligación de todos los sistema del Estado y de la sociedad los cuales deben ajustarse a los derechos, necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad...” (Cfr. foja 37 del expediente judicial).*

#### **IV. De la pretensión del actor y los descargos de esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada.**

##### **4.1. Del Procedimiento por falta disciplinaria.**

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado de ilegal, se advierte que los mismos están estrechamente vinculados, por lo que esta Procuraduría procede a contestar los mismos, como a continuación se expone, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Grimaldo Elías Ureña Barrios**.

Del contenido de las constancias procesales, se evidencia que el proceso disciplinario en contra de **Grimaldo Elías Ureña Barrios** inicia con el Memorando MEF-2021-33457 de 9 de junio de 2021, a través de cual el Director General de Ingresos en su condición de superior jerárquico del demandante, solicitó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos la apertura de un proceso disciplinario con fundamento en el artículo 56 del Reglamento Interno, por las ausencias injustificadas presentadas para el periodo del 26 de abril al 9 de junio de 2021 (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, y acogida la referida petición, en cumplimiento del debido proceso administrativo se emitió la Formulación de Cargos Núm.010 de 24 de junio de 2022, en la cual se le comunicó a **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, la apertura en su contra de un proceso disciplinario, por incumplimiento del artículo 56 de la Resolución DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000 que dicta el Reglamento Interno del **Ministerio de Economía y Finanzas**, y se le concedió el término de dos (2) días hábiles para presentar los descargos correspondientes. Debido a que el prenombrado se negó a firmar, dicha resolución le fue notificada en las formas establecidas en el artículo 92 de la Ley 38 de 2000, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 92:** Las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución o acto del funcionario, a aquéllos a quienes deber ser notificados, por medio de una diligencia en la que se expresará, en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán, el notificado

o un testigo por él, si no pudiere, no supiere o no quisiera firmar, y el Secretario o la Secretaria o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará debajo de su firma, su cargo.”(Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Igualmente consta, que el resultado de las investigaciones efectuadas por la Oficina Institucional de Recursos Humanos frente a los descargos presentados por **Grimaldo Ureña**, desembocaron en el levantamiento de un Informe Conjunto suscrito por la Directora Nacional con funciones de Jefa de la Oficina Institucional de Recursos Humanos y por el Director General de Ingresos; en el cual se recomendó al señor Ministro de la entidad demandada la destitución de **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, en virtud de la inasistencia injustificada por más de cinco (5) días a su puesto de trabajo, incurriendo de esta forma en la falta administrativa tipificada en el artículo 56 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, que señala lo siguiente:

**"Artículo 56: DE LAS AUSENCIAS INJUSTIFICADAS.** El servidor público que se ausente de manera temporal o por tiempo definido de su puesto de trabajo sin la debida justificación incurrirá en falta administrativa. La ausencia injustificada que se extienda a cinco (5) o más días hábiles consecutivos, se considerará abandono del puesto y se podrá ordenar la separación definitiva del puesto."

Tal como lo establece la disposición reglamentaria cuando el servidor público se ausente injustificadamente de su puesto de trabajo por cinco (5) días o más se considerará el abandono del puesto del colaborador. Y ante esta conducta tácita la autoridad nominadora podrá ordenar la separación definitiva del puesto. Lo anterior es congruente con la prohibición establecida en el artículo 145 (numeral 11) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece dentro de las prohibiciones a los servidores públicos, el abandonar su puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior jerárquico.

Una vez culminadas las diligencias correspondientes a la investigación disciplinaria que se le siguió al actor, **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, además de tomarse en consideración los descargos vertidos por el prenombrado, se valoraron los medios de prueba obtenidos, entre éstos, documentos e informes que fueron presentados dentro del procedimiento, y después de completar los trámites correspondientes, se recomendó a través de un informe bien documentado y elaborado por la Oficina Institucional de Recursos Humanos y por el Director General de Ingresos, el que posteriormente fue presentado ante el Ministro de Economía y Finanzas, en su calidad de autoridad nominadora, para

que se procediera a tomar las medidas de rigor, tal como lo señala el artículo 100 (literal d) del Reglamento Interno del **Ministerio de Economía y Finanzas**, que señala que la desvinculación permanente del servidor público que aplica la autoridad nominadora es por la comisión de una de las causales establecidas en el régimen disciplinario, como es la contemplada en los artículo 56, 90, 97 (numeral 11), en concordancia con los artículos 158 y 160 (numeral 31) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, tal como se desprende del contenido del **Decreto de Recursos Humanos 127 de 26 de enero de 2022**, emitido por la entidad demandada (Cfr. foja 47-50 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, resulta importante advertir, que dentro de las razones de hecho y Derecho, utilizadas por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, para sustentar la destitución de **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, se señaló lo siguiente:

**“INVESTIGACIÓN SUMARIA DE LOS HECHOS Y SUS RESULTADOS:**

Consta en el respectivo expediente de personal, que el servidor público Grimaldo Ureña, de acuerdo al Decreto Ejecutivo Num.466 de 5 de junio de 2020, le fue concedida la Modalidad de Ausencia Justificada por Permiso Retribuido Recuperable Núm.175, desde el día 5 de junio de 2020 hasta el día 19 de abril de 2021, fecha en que debía reincorporarse a su puesto de trabajo; es decir que se mantuvo salvaguardando su integridad, ya que se mantuvo en una modalidad distinta a la presencial;

Que según el comentado Memorando MEF-2021-33457 de 9 de junio de 2021, mediante correo electrónico enviado el día 13 de abril de 2021, la Coordinadora Administrativa de la Dirección General de Ingresos, con copia a la Subdirectora General de Ingresos y la Jefa Inmediata, le comunicó al señor Grimaldo Ureña que debía reincorporarse a su puesto de trabajo a partir del 19 de abril de 2021, por necesidad del servicio, sin embargo, el mismo no acude a laborar desde la fecha en que fue solicitada su reincorporación a su puesto de trabajo, en el Departamento de Fiscalización Tributaria de la Dirección General de Ingresos;

Que en efecto, al verificar el registro de asistencia del Departamento de Fiscalización Tributaria de la Dirección General de Ingresos, lugar donde presta sus servicios como Auditor I, de las semanas del 26 al 30 de abril, del 03 al 28 de mayo y del 31 mayo al 9 de junio de 2021, se corroboran las ausencias injustificadas del servidor Grimaldo Elías Ureña Barrios, anunciadas en el Memorando MEF-2021-33457 de 9 de junio de 2021; toda vez que no cuenta con las incapacidades médicas, los permisos justificados, tiempo compensatorio, uso de vacaciones resueltas, licencia con o sin sueldo o movilidad laboral aprobadas que justificasen sus ausencias durante dicho lapso de tiempo;

...

Que de acuerdo al Memorando MEF-2021-33457 de 9 de junio de 2021, mediante correo electrónico enviado el día 13 de abril de 2021, se le comunicó al señor Grimaldo Ureña que debía retornar a las labores presencial a partir del 19 de abril del presente año por necesidad del servicio. El señor Grimaldo Ureña respondió

que se reintegraría a su puesto de trabajo cuando esté seguro del 95% de la protección acordado por su Neumólogo lo cual estaba estimado para el día 3 de mayo de 2021, sin embargo a la fecha del citado memorando, no fueron aportadas las incapacidades médicas del 19 de abril al 03 de mayo del presente tal como lo estableció en el intercambio de correo electrónicos antes señalado, ni tampoco fueron otorgados tiempos compensatorio o vacaciones resueltas del 14 de abril al 03 de mayo del año que decurre, tal como unilateralmente lo estableció, de manera que no han sido justificadas sus inasistencias a su puesto de trabajo en el Departamento de Fiscalización Tributaria de la Dirección General de Ingresos; razón por la cual incurre en la causal de separación definitiva contenida en el artículo 56 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas;

...

En dicho Informe, se reveló que efectivamente, de acuerdo a la verificación del registro de asistencia diaria del Departamento de Fiscalización Tributaria de la Dirección General de Ingresos se verificó la inasistencia injustificada por parte del señor Grimaldo Ureña a su puesto de trabajo por más de 5 días, incurriendo de esta forma en la falta administrativa tipificada en el transcrito artículo 56 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas por lo que recomiendan, basados en el artículo 106 del referido Reglamento la destitución del servidor público Grimaldo Ureña, ...dado que el abandono de puesto amerita la separación definitiva del vinculado;

**CONSIDERACIONES DE DERECHO:** Al analizar los citados antecedentes se tiene que la conducta desplegada por el servidor público Grimaldo Elías Ureña, es contraria al numeral 1 del artículo 94 de Reglamento Interno, en concordancia con el artículo 144 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo Núm.696 de 28 de diciembre de 2018, el cual indica que el servidor público debe realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza en el tiempo y lugar estipulado;

...

Que en atención a los señalamientos realizados por el señor Grimaldo Elías Ureña Barrios, en sus descargos con relación a la protección laboral contemplada en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 Que adopta normas de protección para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan, discapacidad laboral, es necesario señalar que la referida norma en su artículo 4 establece las formas en las cuales se puede proceder con la desvinculación de un servidor público amparado por ella; tal como se aprecia al tenor siguiente...

Que en virtud a lo anterior, el artículo 160 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, enumera las conductas que admiten destitución directa, dentro de las cuales se encuentra descrita en el numeral 13 el no asistir al puesto de trabajo, conducta debidamente desarrollada en el artículo 56 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, como una causal justificada de desvinculación, lo cual cumple con el primer requisito para la separación definitiva de las personas que padecen de enfermedades crónicas; respecto al segundo es decir cumplir con el procedimiento correspondiente, el mismo se está cumpliendo con el presente proceso disciplinario, en el cual se le ha permitido al señor Grimaldo Ureña, ejercer su legítima defensa a través de sus descargos; así como el respeto a los demás derechos y garantías procesales;

...

Que siendo así se ha cumplido con el debido proceso disciplinario seguido al señor Grimaldo Elías Ureña Barrios lo que le permitió a la entidad concluir, que la causal de destitución quedó claramente identificada como abandono del puesto a

partir del 26 de abril de 2021, misma que se configuró al ausentarse injustificadamente de su puesto de trabajo sin presentar la documentación que justificara su inasistencia;

...” (El destacado y subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 48-50 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la destitución de **Grimaldo Elías Ureña Barrios**, fue proporcional y legal; ya que la sanción aplicada resulta cónsona con la falta cometida y la institución demandada cumplió con los procedimientos establecidos para aplicar esa medida.

Igualmente, se respetaron las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, tal como consta en el **Decreto de Recursos Humanos 127 de 26 de enero de 2022**, puesto que para dejar sin efecto el nombramiento de **Grimaldo Elías Ureña Barrios** del cargo que desempeñaba como Auditor Fiscal I, en la entidad demandada, se cumplieron con todas las fases de la investigación, misma que fue llevada a cabo por la Oficina Institucional de Recursos Humanos del **Ministro de Economía y Finanzas**, y además dentro del procedimiento disciplinario, el actor tuvo la oportunidad de presentar sus descargos una vez se le dio traslado de la Formulación de Cargos, y con el todos los medios de prueba que permitieran respaldar el argumento de su defensa, por lo que estimamos que no hubo vulneración alguna del debido proceso legal, como erróneamente argumento el recurrente.

**4.2 De Los fueros de enfermedad crónica y discapacidad que aduce el demandante lo amparan.**

**4.2.1** Por otra parte, este Despacho advierte que la apoderada judicial del accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “*que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*”; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

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

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

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara la **instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa**

que **le produzcan una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que de los documentos aportados por el actor y que constan a fojas **57, 58 y 60**, del expediente judicial, a saber: **a)** La certificación médica, de 14 de octubre de 2020, expedida por el Doctor Víctor Pinzón Yuil, médico neumólogo, que constituye informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta el accionante; **b)** La certificación médica, fechada 23 de septiembre de 2021, expedida por la Doctora Ceyla De Gracia, de la Policlínica Presidente Remón de la Caja de Seguro Social, a través de la cual señala otro padecimiento que presenta el demandante; y, **c)** La certificación de atención médica, fechada 27 de mayo de 2014, expedida por los Doctores Juan Carlos Núñez, Neurocirujano y Víctor Juliao, este último Jefe del Servicio de Neurocirugía de Complejo Hospitalario Doctor Arnulfo Arias Madrid, de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se le recomienda cirugía por diagnóstico. No obstante, **ninguno de estos documentos cumple con los requisitos establecidos en la Ley 59 de 2005, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que esos padecimientos que dice sufrir le produzcan una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo**. (Cfr. fojas 57, 58 y 60 del expediente judicial).

En ese sentido resulta importante citar el contenido del último informe clínico que presentó el recurrente, con el diagnóstico de la Policlínica Presidente Remón de la Caja de Seguro Social, fechada 23 de septiembre de 2021, del cual se desprende que padece de: Hipertensión arterial y Obesidad, visible a foja 58 del expediente judicial. Igualmente se indica, en el mencionado reporte que, *“Actualmente recibe tratamiento Farmacológico con adecuado control de su enfermedad.”* Sin embargo, aun cuando la prueba antes mencionada certifica claramente que **Grinaldo Elías Ureña Barrios** padece de una enfermedad crónica, **lo cierto es que no consta en el documento que el demandante producto de esta enfermedad le haya producido una discapacidad laboral**, lo que **incide en la posibilidad de acreditar en debida forma los presupuestos que la misma ley consagra**, resaltando que este deber impuesto al funcionario de probar tales condiciones tiene por objeto determinar que, en efecto, tal padecimiento requiere de **una supervisión médica frecuente o constante de la que se pueda inferir que el actor se encuentre mermada en el desenvolvimiento**

**de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**, siendo esta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

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 No.45 de 7 de abril de 2022, que reglamenta la mencionada norma legal. Para una mejor referencia 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.

...(Lo resaltado 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**, 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.

Por otro lado, el accionante manifiesta que igualmente se encuentra amparado por la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, debido a que su cónyuge, fue diagnosticada con un tumor pélvico.

No obstante lo anterior, este Despacho debe advertir, **que no debe confundirse, el fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral** establecida en la Ley 59 de 2005; **con aquél que ampara a una persona que tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, según lo consagrado la Ley 42 de 27 de agosto de 1999**, que establece que para acreditar dicha condición en una persona, la Secretaría Nacional de Discapacidad emite una certificación detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos, tal como lo señala el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

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

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

En el marco de lo antes indicado, este Despacho debe advertir que aunque el actor aportó junto con la demanda, el documento **visible a foja 59, el cual constituyen una certificación médica sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta la señora Elizabeth Matos Cedeño**; no obstante, **dicho documento no establece que la esposa del recurrente presente las condiciones para ser**

considerada una persona con una discapacidad física, según los términos de la Ley 42 de 1999; exigencia que resulta indispensable para poder acceder a la protección laboral que brinda el referido texto legal, lo que nos permite concluir que los cargos de infracción en ese sentido carecen de sustento jurídico, por lo que deben ser desestimados por la Sala Tercera.

Este mismo criterio fue compartido por la Sala Tercera, al emitir su pronunciamiento en la Sentencia de cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022), respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de la existencia de los tipos de enfermedades crónicas, involutiva y/o degenerativa que le produzcan una discapacidad laboral, que en lo medular señala lo siguiente:

“ ...

Una vez analizada la documentación probatoria aportada por la parte actora dentro del presente proceso, esta Corporación de Justicia debe indicar que la Ley 59/2005, modificada por medio de la Ley 25/2018, por medio de la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, en su artículo cinco (5) establece como **requisitos para acreditar la existencia de este tipo de padecimiento**, lo siguiente:

**‘Artículo 5. 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. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.’**

De la norma transcrita se infiere dos (2) mecanismos para acreditar la existencia de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, e insuficiencia renal crónica que produzcan discapacidad laboral como serían:

- 1.- Una certificación de la Comisión Interdisciplinaria nombrada para evaluar este tipo de afectaciones a la salud humana.
- 2.- A través del dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo.

Visto lo anterior, es evidente que al no haberse conformado la Comisión Interdisciplinaria, era indispensable que la parte actora aportara el dictamen de **dos (2) médicos especialistas** que acreditaran el padecimiento de la enfermedad de hipertensión que tiene la accionante ... Sin embargo, de las pruebas aportadas dentro del proceso no se evidencia la presentación documental de las certificaciones emitidas por dos (2) médicos expertos en la enfermedad tratante, por lo cual para la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no queda acreditado la existencia de un fuero laboral por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que supuestamente padece la accionante, para acreditar su aflicción.

En otro orden de ideas, la apoderada judicial de la parte actora ha indicado que aquella padece de otra serie de discapacidades físicas... sin embargo, no consta documento alguno que acredite que dichas enfermedades le han producido

una discapacidad laboral, y que es necesario una supervisión médica frecuente o constante para llevar una calidad de vida normal.

Sin bien es cierto, la Ley 42/1999 modificada por la Ley 15/2016 reconoce la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad y reconoce la existencia de un fuero laboral por dicha condición, es importante señalar que el artículo 45-A de la Ley 42/1999, señala lo siguiente:

'Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su condición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral. En los casos de servidores públicos que no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

...'

De la norma previamente transcrita se evidencia la existencia de un fuero laboral y equiparación de oportunidades para aquellas personas que padecen de discapacidad. Sin embargo, a efectos de docencia es importante señalar que la Ley 42/1999 modificada por la Ley 15/2016 fue reglamentada inicialmente a través del Decreto Ejecutivo No. 36 del 11 de abril de 2014, el cual fue a su vez modificado por el Decreto Ejecutivo No. 74 del 14 de abril de 2015.

Así las cosas, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.74 del 14 de abril de 2015, establece lo siguiente:

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

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

...

Corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la discapacidad, conforme al procedimiento establecido para este efecto.

(...).'

De lo anterior se desprende, que la parte actora en principio para acreditar la existencia de una discapacidad debía de conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 74 del 14 de abril de 2015, **aportar una certificación emitida por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)**, mediante la cual se acreditara que la demandante... padece de discapacidad bien sea en su modalidad física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.

De igual manera, también concuerda este Despacho con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración en el sentido que si bien es cierto la parte actora aportó una serie de documentaciones que tienen la consideración de informes clínicos y certificaciones médicas sobre el padecimiento que tiene la demandante, en dichas pruebas **no se señala el grado de discapacidad o la afectación laboral que le genera la discapacidad que tiene la accionante, que le permitieran acreditar su permanencia dentro del cargo que venía**

**desempeñando, o que se le pudiera reubicar dentro de la institución producto del grado de afectación que mantiene.**

Es evidente que al no haber acreditado debidamente la parte actora el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, o insuficiencia renal que le produzca discapacidad de conformidad con la Ley 59/2005, al igual que al no haber aportado la correspondiente certificación de conformidad con la Ley 42/1999 a través del SENADIS, o que la documentación aportada demostrara la existencia de un grado de discapacidad, es evidente que la parte actora no estaba sujeta a un régimen de protección laboral, por lo que no era necesario la realización de un procedimiento administrativo disciplinario para desvincular a la parte actora.

Al revisar la Sala Tercera las documentaciones y constancias que obran dentro del expediente judicial y administrativo, se puede percatar que la ex-servidora pública... cuando entra a laborar dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) su contratación se hace bajo la figura de libre nombramiento...; toda vez que durante el término en que laboró para la prenombrada entidad pública, **no llegó a concursar, realizar oposiciones y competir con otros servidores públicos para ocupar por méritos el cargo que venía desempeñando, por lo cual no se le puede considerar como una funcionaria con carrera administrativa o cualquiera otra similar** que le otorgara estabilidad y permanencia laboral.

En este mismo sentido, al no ampararse el demandante en una posición adquirida por concurso, mérito u oposiciones, sino que ingresó a la entidad bajo la contratación, el estatus y la condición de un servidor público de **libre nombramiento y remoción**, la entidad administrativa procedió a justificar su actuación en base al artículo 629, numeral I B del Código Administrativo...

En este mismo orden de ideas, al revisar las pruebas que figuran dentro del expediente administrativo y judicial, **no se observa la existencia de un certificado que acredite que la accionante gozara de la condición de ser una funcionaria pública con carrera administrativa o alguna carrera similar**, de allí que el cargo o la posición que ocupaba debe ser considerada para esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la condición de ser una funcionaria contratada bajo la figura jurídica de libre nombramiento y remoción en la administración pública.

...

A la parte actora no se ha violado el debido proceso, toda vez que a la accionante se le permitió poder interponer los correspondientes recursos de impugnación dentro de la esfera administrativa, así como también poder aportar las correspondientes pruebas y una vez agotada dicha instancia, acceder al Contencioso-Administrativo...

**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 Economía y Finanzas (MEF), no se considera en un acto ilegal, toda vez que su decisión se fundamentó en los artículos 629 del Código Administrativo, el artículo 2 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 en base a una potestad discrecional como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como una funcionaria sujeta 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 servidora pública de carrera administrativa o una carrera laboral de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley.

Como quiera que no se declaró la ilegalidad tanto del acto administrativo originario así como su respectivo acto confirmatorio, esta Corporación de Justicia no puede acceder a ordenar el reintegro del demandante al cargo que ocupaba dentro de la entidad nominadora, así como tampoco se puede ordenar el pago de salarios caídos desde la fecha en que se produjo la consecuente destitución. No puede accederse al pago de prestaciones legales y laborales en concepto de cuotas obrero-patronales reclamadas a la Caja de Seguro Social, ya que el acto administrativo demandado no se accedió a su declaratoria de ilegalidad.

...”

Ahora bien, en adición a lo antes señalado, **debemos aclarar que en el acto objeto de reparo, quedó claramente establecido que la destitución de Grimaldo Elías Ureña Barrios del cargo que desempeñaba como Auditor Fiscal I, en la entidad demandada, se sustentó en la comisión de una causal establecida en la Ley**, en ese sentido se le abrió un proceso disciplinario en su contra, por lo que somos del criterio que la protección alegada por el prenombrado, en el sentido que el **fuero laboral que ampara** a aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa establecido en la Ley 59 de 2005, y que invoca el actor en su defensa le fue vulnerado, **debemos advertir que de acuerdo a lo señalado por el artículo 4 del texto legal antes mencionado, se podrá desvincular a los servidores públicos afectados por dichas enfermedades, invocando para ello una causa justa prevista en el Reglamento de la institución, de acuerdo a los procedimientos correspondientes, circunstancia que como ha quedado demostrado en líneas superiores se ha cumplido a cabalidad, por lo que la infracción invocada por el recurrente en este sentido debe ser desestimada por el Tribunal.**

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Recursos Humanos 127 de 26 de enero de 2022**, emitido por el Órgano

**Ejecutivo** por conducto del **Ministerio de Economía y Finanzas**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

#### **VI. Pruebas.**

**6.1.** Se **objeta** la admisión de **las copias simples que reposan a fojas 57, 58 y 60 del expediente de marras**, las mismas deben ser rechazadas, ya que no cumplen con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial; y, con respecto al **documento que reposa a fojas 69**, aun cuando sea un documento original, el mismo resulta ineficaz, por lo que debe ser rechazado de conformidad a lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial.

**6.2.** Por otra parte, este Despacho **objeta** con fundamento en **los artículos 469 y 792 del Código Judicial**, el documento identificado en el numeral 7, que se refiere al **Acta Notarial de 30 de mayo 2022 de la Notaría Duodécima de Circuito de Panamá**, por tratarse de una prueba **preconstituida**, en cuya formación y elaboración esta Procuraduría no tuvo la oportunidad de participar; **situación que resulta violatoria a los principios del debido proceso legal y de igualdad procesal de las partes.**

**6.3.** Finalmente, con respecto a la Prueba de Informe propuesta por el apoderado judicial del demandante, identificadas en los numerales 10 y 11, a través de las cuales solicita que el actor y su cónyuge sean evaluados por la Secretaria Nacional de Discapacidad, y además se les extienda una certificación que acredite que son personas con una discapacidad, las mismas resultan a todos luces inconducentes al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, pues, **es información que debió ser acreditada durante el procedimiento de la vía gubernativa.**

En ese mismo sentido, este Despacho también **objeta las dos (2) pruebas de informe** propuestas por el demandante en su escrito de demanda; toda vez que, si el actor pretendía incorporar las mismas al proceso previo a su desenlace, este **debió apersonarse a la Secretaria Nacional de Discapacidad, presentar la documentación que esta le requiera y realizar el trámite ante la respectiva entidad de manera oportuna**; sin embargo, **Grimaldo Elías Ureña Barrios, pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por éste de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, que determina lo siguiente:

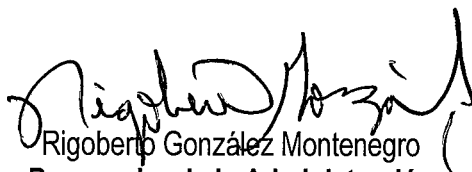
**Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos** que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables...” (Lo resaltado es nuestro).

Dentro de este contexto, esta Procuraduría estima pertinente destacar que mal puede pretender el actor, que sea el Juzgador quien logre subsanar su falta de diligencia en el proceso, **a sabiendas que le corresponde a la propia parte la carga de la prueba**, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que la Alta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus medios de convicción, se estaría atentando esencialmente contra el **Principio de Igualdad de las Partes** y, además, deja de manifiesto que se desconocería lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial.

**6.4.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que contiene el procedimiento disciplinario en contra del actor, relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VII. Derecho.** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General