

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1726

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de octubre de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

La magíster Isaura Rosas Pérez, actuando en nombre y representación de **Iris Argelis López Mojica**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM No.OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, y su acto confirmatorio, la Resolución DM No.OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 866212024.

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.

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

La representación judicial de **Iris Argelis López Mojica**, en el libelo de la demanda, dirigido contra el acto administrativo acusado, señaló que las normas legales infringidas son las siguientes:

A. Ley 9 de 20 de junio de 1994, Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017.

1.1. El artículo 160 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece las conductas que admiten la destitución directa (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

1.2. El artículo 159 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario.

1.3. El artículo 163 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece que la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido.

1.4. El artículo 127 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece los casos de retiro del servidor público.

1.5. El artículo 146, numeral 16 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que prohíbe a la autoridad nominadora y al superior jerárquico del nivel administrativo directo, despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la presente Ley, demuestran que se encuentran padeciendo de enfermedades

terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole.

B. 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.

1.6. El artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que 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 judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o, tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.

C. Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

1.7. El artículo 201, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que define el acto administrativo, en concordancia con el artículo 34 de la misma excerta legal.

1.8. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que consagra el principio de motivación de los actos, que afectan derechos subjetivos.

1.9. El artículo 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el recurso de reconsideración, que se concederá en efecto suspensivo.

D. Reglamento interno del Ministerio de Ambiente, aprobado mediante la Resolución DM No. 0127-2016 de 4 de abril de 2016.

1.10. El artículo 88 del Reglamento Interno, que establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de deberes y por la violación de derechos y prohibiciones.

E. Ley 15 de 31 de mayo de 2016 Que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

1.11. El artículo 45 A de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reconoce a las personas con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario.

F. Código de Trabajo, aprobado mediante Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971.

1.12. El artículo 381 del Código de Trabajo, que reconoce que gozarán de fuero sindical, (1.-) los miembros de los sindicatos en formación (**Cfr.** fojas 6 a 13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

En el caso bajo estudio, la acción contencioso administrativa va dirigida contra la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, expedida por el Ministerio de Ambiente, donde se removió a la señora **Iris López de Cuevas** (**Cfr.** fojas 2 a 14 del expediente judicial).

Cabe observar que contra el acto administrativo antes citado, la accionante interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución DM No. OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, donde se decidió mantener en todas en sus partes y advierte que con ella queda agotada la vía gubernativa.

En vista de lo anterior, el día 12 de agosto de 2024 **Iris Argelis López Mojica** a través de su apoderada judicial, la magíster Isaura Rosas Pérez, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda que dio origen al proceso que ocupa la atención, donde lo que se demanda y solicitó

es que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo de remover a **Iris Argelis López Mojica** a través de la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024 y confirmada mediante la Resolución DM No. OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, además, se ordene el reintegro inmediato de la demandante a su cargo y el pago de los salarios que correspondan desde la fecha de su remoción hasta que se haga efectivo su nombramiento y otros derechos que le corresponda (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

En el hecho tercero de la demanda que ocupa la atención, la apoderada judicial de **Iris Argelis López Mojica** expone que esta posee una enfermedad degenerativa, producto de una caída en la institución cuando llegaba a su oficina que la mantuvo incapacitada que le han quedado secuela que le dificulta caminar de manera permanente y bajo medidas médicas, que esta enfermedad es Condromalacia Paletar grado IV Y Degenerativa mixoide del menisco medial y escasa efusión articular, por lo que al ser una mujer enferma se debe tutelar el derecho a la asistencia médica, pues requiere seguro para seguir las terapias por la secuela permanente en su rodilla y que es de conocimiento de la institución, ya que fue producto de la caída que también le ha afectado la columna vertebral y cadera.

En el hecho cuarto de la demanda, la accionante alegó que su representada al poseer una condición física de enfermedad degenerativa, está beneficiada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que modifica la Ley 59 de 2005 sobre protección laboral para personas con enfermedad crónica, involutiva y degenerativa. En este orden de ideas, en los hechos quinto y sexto de la demanda, la recurrente señaló los artículos 2 y 1 de la Ley 59 de 2005, respectivamente, donde se prohíbe destituir a las personas con dichas enfermedades como su mandante y que debe aducirse una causal justificada, como también el derecho a mantenerse en su puesto, cosa que no se dio. (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Por otra parte, en el hecho décimo segundo de la demanda, la accionante indicó que su representada no podía ser despedida por ser miembro principal de sindicato en formación, y en el hecho décimo tercero, reiteró que el acto no estableció causal de hecho ni de derecho como lo exige la Ley 9 que regula los derechos y deberes de los servidores públicos.

Una vez conocidos los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Iris Argelis López Mojica**, con miras a probar los cargos de ilegalidad dirigidos contra el acto administrativo acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón a la accionante, por las siguientes consideraciones.

- **Análisis referente a la desvinculación.**

Al analizar las motivaciones y fundamentos legales que sustentan la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, que es objeto de la demanda de marras, observa este Despacho que se basó en facultades legales conferidas al Ministro de Ambiente, de nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas, tal y como establece la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, artículo 7, numeral 8. De la misma manera, observamos que el acto en sus motivaciones estimó la condición de servidora pública de libre nombramiento y remoción, de conformidad con la Ley 9 de 1994 (Texto Único), en su artículo 2.

Sobre este particular, advierte este Despacho que la señora **Iris Argelis López Mojica** no accedió al cargo, a través de concurso o sistema de méritos que le asegurara estabilidad laboral.

En efecto, observamos que en la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, el funcionario demandado estimó que la señora **Iris Argelis López Mojica** no ingresó a la función pública con base a un sistema de méritos y

que goce de estabilidad en el cargo o fuero laboral, reconocido bajo régimen de carrera administrativa o como profesión amparada por otra carrera o Ley especial.

Ante este escenario, este Despacho coincide en las razones que ha expuesto la entidad demandada, toda vez que la accionante no ha aportado elementos que permitan comprobar que haya accedido al cargo mediante procedimiento o sistema de méritos, e incorporado así a carrera administrativa que le haya asegurado estabilidad laboral.

Desde esta perspectiva, este Despacho colige que la accionante, al no acceder al cargo público mediante concurso o sistema de méritos, se mantuvo ejerciendo sus labores dentro de la institución bajo la categoría de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora, por tanto, somos del criterio que para ordenar su remoción, no era necesario invocar una causal justificada o incoar un proceso disciplinario previo como presupuesto legal antes de proceder a su desvinculación.

En aras de profundizar en los motivos que sustentan Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, como se ha mencionado en líneas superiores, utilizó como fundamentó la Ley 9 de 1994 (Texto Único), artículo 2, referente al servidor público de libre nombramiento y remoción. Para mejor comprensión, nos remitimos a su contenido:

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

44. Servidor público. Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los servidores públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera.
2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.
3. **Servidores públicos que no son de carrera.**

47. Servidores públicos que no son de carrera. Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

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.
4. De selección.
5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (El resaltado es de la Procuraduría).

Bajo este panorama normativo, podemos colegir con respecto de los señalamientos contra la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, que no logra comprobarse la vulneración de las normas legales invocadas por la demandante, toda vez que no se han aportado elementos que nos revelen vicios de ilegalidad. Aunado, ha quedado acreditado que la accionante no poseía estabilidad laboral al no ingresar al cargo mediante procedimiento o concurso de méritos, sino que dentro de la institución demandada, poseía la categoría de libre nombramiento y remoción.

En un caso similar, la Sala Tercera mediante la Sentencia de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021), con respecto a la categoría de libre nombramiento y remoción, sostuvo lo siguiente:

“Así las cosas, el accionante con fundamento en los **cargos de infracción** presentados, alega, la falta de un Procedimiento Disciplinario que diera como resultado su destitución; que el Acto acusado, a su juicio, carece de una parte motiva, incumple con los procedimientos establecidos, y el Debido Proceso.

Así las cosas, el Tribunal, debe enfatizar que la remoción del cargo del señor **FRANKLIN GORDÓN AGUILAR**, se dio con fundamento en la potestad discrecional de la Autoridad nominadora y no porque haya cometido una Falta Administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En este contexto, no se observa en el negocio jurídico en análisis, que el demandante haya pasado por algún Procedimiento de Selección de personal por medio de concurso de méritos, en la posición que ocupaba, razón por la cual, **no había adquirido el Derecho a la estabilidad en el cargo.**

De igual forma se observa que la Autoridad acusada, al momento de ejercer su facultad discrecional, explica sus razones de oportunidad y conveniencia, manifestando, en la parte motiva de la Resolución que se demanda, que la Decisión obedece a la facultad discrecional que la Ley otorga al Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobierno, para remover al personal cuyos cargos estén a su disposición al no ostentar el Derecho a la estabilidad laboral, considerándolo, de esta manera, de libre nombramiento y remoción, con base en los artículos 629 (numeral 18) y el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994..." (La negrita es de la Sala Tercera) (El resaltado es de la Procuraduría).

De este modo, podemos reafirmar en el caso bajo análisis, que no era necesario la invocación de una causa justificada ni incoar un proceso disciplinario previo como presupuesto legal antes de proferir la Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024, toda vez que cumplió con principios que deben regir los actos administrativos como son el de legalidad y motivación, ya que meridianamente explicó las razones jurídicas que justificaban la decisión adoptada por la institución; es decir, la autoridad nominadora sustentó con elementos fácticos que permitían la desvinculación de la hoy demandante y que no fue producto de la imposición de una sanción, sino que el ejercicio de facultad discrecional que le permitía emitir el acto de desvinculación. Por lo que, mal puede alegarse que el acto administrativo acusado haya vulnerado las normas legales invocadas por la demandante.

- **Análisis referente al Recurso de Reconsideración y los argumentos de la enfermedad degenerativa alegada por la actora.**

Cabe observar que de las constancias procesales, se desprende que la actora fue notificada del acto administrativo originario, en su condición de

funcionaria de libre nombramiento y remoción. De la misma manera, se advierte que a la servidora pública se le permitió el pleno ejercicio del derecho de defensa, mediante el correspondiente recurso de reconsideración.

Pues bien, en los cargos de ilegalidad dirigidos contra el acto administrativo acusado, la accionante reiteró que señaló consta certificación médica en su expediente, sin embargo, fue confirmado.

Al respecto, observa este Despacho que la autoridad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones sustentó referente al expediente y los documentos aportados, que ninguno certifica que su enfermedad le produzca discapacidad laboral y el grado de la misma, conforme a los artículos 1 al 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2019.

Pues bien, observamos que con la presente demanda se aportó la certificación médica mencionada en el recurso de reconsideración. Sin embargo, al examinar dicha certificación médica, advierte este Despacho que solo contiene indicaciones de medidas prorrogables y restricciones permanentes que son aptas para trabajar la señora **Iris Argelis López Mojica**.

Sobre este particular, es importante hacer la salvedad que toda discapacidad laboral por el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, de conformidad con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, debe ser acreditada al menos por medio de dos (2) certificaciones médicas, conforme lo establece el artículo 5 de la excerta legal antes citada, que no constan en el expediente judicial.

Por tanto, no se puede colegir que el acto acusado, haya vulnerado las normas legales invocadas por la accionante.

De la misma manera, referente a los señalamientos de discapacidad alegados por la accionante, se observa que la autoridad demandada al resolver el

correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones sustentó respecto a las pruebas (copias simples) aportadas con el recurso y el expediente personal, que ninguna corresponde a la certificación de discapacidad expedida por la Secretaría Nacional de Discapacidad, conforme a la Ley 42 de 1999, y sus reglamentos.

Sobre este punto, en efecto tal y como mencionamos en líneas superiores, al examinar la certificación médica mencionada en el recurso de reconsideración, la misma solo contiene indicaciones de medidas prorrogables y restricciones permanentes que son aptas para trabajar la señora **Iris Argelis López Mojica**. Por tanto, la accionante no aportó elementos suficientes para acreditar la discapacidad alegada. Por lo que, mal se puede afirmar que el acto acusado, haya vulnerado las normas invocadas por la actora.

- **Análisis referente al Recurso de Reconsideración y los argumentos de fuero sindical alegado por la actora.**

Cabe observar que la autoridad demandada al resolver el correspondiente recurso de reconsideración, dentro de sus motivaciones sustentó que en el expediente consta que mediante la Nota No. 370.DOS.2024, el Ministerio de Trabajo, Departamento de Organizaciones Sociales, señaló referente al Sindicato Nacional de Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente de la República de Panamá (SINASPUMAP), que no se encuentra admitido por medio de la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024 y que para la fecha del acto de remoción el día 9 de mayo de 2024, el fuero sindical se encontraba prescrito, conforme al artículo 384, numeral 1 del Código de Trabajo.

Luego, cobra gran importancia remitirnos al contenido del artículo 384, numeral del Código de Trabajo, donde señala lo siguiente:

“Artículo 384. La duración del fuero sindical está sujeta a las siguientes reglas:

1º.- Para los miembros de los sindicatos en formación se extenderá hasta por tres meses después de admitida su inscripción”.

Pues bien, al examinar la Resolución DM No. OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, que es el acto confirmatorio, coincide este Despacho en que al momento de notificado el acto de remoción de **Iris Argelis López Mojica**, el día 9 de mayo de 2024, ya se encontraba prescrito el alegado fuero sindical. Ello, al verificarse que mediante la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024 señaló que no se encuentra admitido. Por lo que, podemos colegir que desde la Resolución No.DM-001-2024 de 3 de enero de 2024 y la notificación del acto de remoción el día 9 de mayo de 2024, habían transcurrido más de los tres (3) meses que se extiende el fuero sindical, conforme al artículo 384, numeral 1 del Código de Trabajo antes mencionado.

Por tanto, mal puede afirmarse que el acto acusado, haya vulnerado la norma invocada por la demandante.

- **Análisis referente al pago de salarios vencidos.**

Con relación al reclamo de la demandante respecto al pago de los salarios vencidos, este Despacho debe colegir que es manifiestamente improcedente, toda vez que, para que ese derecho pueda ser reconocido, es necesario que sea reconocido expresamente en la Ley para acceder a lo pedido. Sobre este aspecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), en su parte pertinente, expuso lo siguiente:

“...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 reiterada 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."

Sobre la base de lo anterior, la Procuraduría solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución DM No. OIRH-0111-2024 de 7 de mayo de 2024**, emitida por el Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio, la Resolución DM No. OIRH-0136-2024 de 12 de junio de 2024, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

A. Objetamos la Prueba documental #3, consistente en el recurso de reconsideración de 13 de mayo de 2024, por ser copia simple, que es contrario a lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

B. Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente caso, el cual debe encontrarse en el Ministerio de Ambiente.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General