

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1758

Panamá, 13 de diciembre de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Néstor González, actuando en nombre y representación de **Ricauter Sánchez Chú**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, emitido por el **Banco Nacional de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 67, 68, 81, 84, 87 y 90 del Reglamento Interno de Trabajo del Banco Nacional de Panamá, aprobado mediante la Resolución No. 60-2019-JD de 6 de abril de 2009, mismo que señala que la destitución consiste en el retiro definitivo del servidor público del cargo que desempeña por la incurrir en alguna falta que amerite dicha sanción; los derechos que tiene los servidores que laboraron en el Banco Nacional de Panamá; que en los casos de infracción comprobada, no se podrá sancionar al colaborador hasta que el mismo sea escuchado; que el proceso disciplinario para la aplicación de destitución directa dará inicio por medio de una solicitud formal por escrito por parte del jefe inmediato con el refrendo del Gerente Ejecutivo; una vez concluida la investigación la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos presentará un informe al Gerente Ejecutivo con los resultados de aquella; y que la citada institución, contará con dos (2) meses para resolver los recursos interpuestos en término oportuno, y que no de resolverlos en el en termino establecido, se entenderá como agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29-31 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley No.15 de 28 de octubre de 1977, que establece las garantías judiciales que debe tener toda persona (Cfr. foja 31 del expediente judicial);

C. El artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 31 del expediente judicial), y

D. Los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que en su orden establecen

que 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, tendrán el derecho de mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares; prohíbe a las instituciones públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan enfermedades crónicas, que produzcan discapacidad laboral; que, los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, emitido por el **Banco Nacional de Panamá**, mediante la cual se da por terminada la relación laboral con **Ricauter Sánchez Chú**, quien ejercía el cargo de Gerente Ejecutivo de Recursos Humanos en dicha entidad (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, el cual aduce, que han transcurrido más de dos (2) meses, sin obtener pronunciamiento al respecto por parte de la entidad demandada (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 1 de septiembre de 2020, **Ricauter Sánchez Chú**, a través de su apoderado especial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo por ilegal, el Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que lo reintegre a las funciones que realizaba antes de la terminación laboral y como consecuencia de lo anterior, se ordene el pago de los salarios caídos (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Posteriormente, el 2 de septiembre de 2020, el apoderado judicial del actor, presentó un escrito de corrección de demanda (Cfr. fojas 26-35 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el apoderado especial del demandante, indicó entre otras cosas, que su representado al momento de la emisión del Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, se encontraba amparado por la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, por padecer de una enfermedad crónica como lo es la Hipertensión Arterial (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

En este punto cabe señalar que este Despacho apeló la admisión de la demanda por diversas razones; no obstante el resto de los Magistrados confirmaron su admisión por lo que procederemos a emitir nuestras consideraciones en defensa de la entidad.

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Banco Nacional de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su

opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

3.1 Análisis de la desvinculación del actor.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia una la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...
31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

3.1.1 De la facultad discrecional de la Autoridad Nominadora.

Una vez resaltado lo anterior, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el actor, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida a la autoridad nominadora para nombrar y remover libremente a los funcionarios que carezcan de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba **Ricauter Sánchez Chú**, en el Banco Nacional de Panamá (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En ese escenario, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Ricauter Sánchez Chú**, no acreditó que accedió a la posición que ocupaba en la entidad demandada a través de un concurso de méritos ni que se encontrara amparado por algún régimen laboral especial o fuero que le garantizara la estabilidad laboral, de ahí que el Gerente General del Banco Nacional de Panamá haya dado por terminada la relación laboral con el prenombrado en el cargo que ostentaba con sustento en **los artículos 20 y 50 del Texto único del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006**, el cual lo autoriza a dar por finalizada la relación laboral de cualquier funcionario del Banco Nacional de Panamá.

Sobre el particular, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto³ que el derecho a la estabilidad del servidor público está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición del cargo público queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.

En esa línea de pensamiento, debemos señalar que nuestra Constitución Política se refiere al tema en su Título XI, denominado "LOS SERVIDORES PÚBLICOS", indicando en sus artículos 300 y 302 lo citado a continuación:

"Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo,

³ Obsérvese Sentencia 22 de diciembre de 2014; de 12 de enero de 2015; de 31 de agosto de 2018, entre muchas otras más.

religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.” (El resaltado es nuestro).

“**Artículo 302:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.” (El resaltado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, el artículo 305 de dicho cuerpo normativo instituye las siguientes carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa
2. La Carrera Judicial.
3. La Carrera Docente.
4. La Carrera Diplomática y Consular.
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

De igual forma, estipula que la Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

Lo hasta aquí expuesto, fácilmente nos permite colegir que todo servidor público que ingrese a las diversas dependencias del Gobierno, a través de un mecanismo **distinto** al concurso de méritos, o, que una vez ingresado, no se haya incorporado a alguno de los regímenes de Carrera contenidos en la Ley, **no posee el derecho de gozar de estabilidad en el cargo.**

En consecuencia, como quiera que, **Ricauter Sánchez Chú** era un funcionario **que no ingresó a su cargo** mediante un concurso de méritos, ni mucho menos formaba parte de otra de las carreras enunciadas en párrafos anteriores, es evidente que la misma no gozaba del derecho a la estabilidad en el cargo, inherente a los funcionarios de carrera.

En este sentido, la finalización de la relación laboral del cargo que ocupaba **Ricauter Sánchez Chú** se fundamentó, tal como se observa en uno de los actos administrativos acusados de ilegal, en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el hoy demandante **no se encontraba amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo**, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos, la Administración puede ejercer la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en su propia voluntad y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

Situación que queda en evidencia cuando observamos que la parte motiva del Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, se desprende lo que a seguidas se copia: *"...Que la terminación laboral con Ricauter Sánchez Chu, es procedente pues él/ella no gozaba de estabilidad laboral reconocida por una Ley Especial, ni tampoco ostentaba algún fuero o protección legal especial..."* (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho

(2018), proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“Es de lugar destacar que, no se observa en el expediente que la parte actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos, para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de un servidor público de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerlo.

Aunado a lo anterior, debemos advertir que las evaluaciones de desempeño realizadas al funcionario y que constan en el expediente no responden a un concurso de méritos para ocupar un cargo, sino al desempeño mostrado para el periodo contratado, por lo que no debe confundirse como una evaluación que busca calificar su desempeño como aspirante al cargo que ejercía.

En este sentido, **la remoción y desvinculación del cargo de la demandante se fundamenta**, tal como se observa en el acto administrativo demandado, **en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, ya que el servidor público no se encuentra amparado por el derecho a la estabilidad en el cargo, derecho inherente de los de servidores públicos de carrera. En estos casos la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, la facultad de revocar el acto de nombramiento fundamentada en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.”** (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

3.2 De la protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral y del fuero que conllevaría.

Por otro lado, este Despacho advierte que el apoderado judicial de **Ricauter Sánchez Chú**, señala que la actuación de la entidad demandada

vulneró lo dispuesto en la Ley No.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*"; modificado 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 produzca una discapacidad laboral**; no obstante, esta Procuraduría advierte que el artículo 5 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, también señala lo siguiente:

“Artículo 5. El artículo 5 de la Ley 59 de 2005 queda así:

Artículo 5. Las certificaciones de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas así como insuficiencia renal crónica, **que produzca discapacidad laboral serán expedidas por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo.** La persona se mantendrá en de trabajo hasta que dicha comisión determine su condición.” (Lo destacado es nuestro).

De la norma citada, se comprueba con toda claridad que no bastará solo con indicar que se padece alguna enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa para que el servidor público pueda ampararse en el fuero de discapacidad laboral,

por el contrario, **deberá ser evaluado por médicos especialistas del ramo, al menos dos (2)**, tal como lo establece la ley especial, a fin que pueda acreditarse que dicho padecimiento, en efecto, implica una restricción para poder trabajar, lo que no ha ocurrido en la causa bajo examen.

Afirmamos lo anterior, toda vez que si bien el actor aporta dos (2) certificaciones médicas visibles a fojas 18 y 19 relacionadas con la enfermedad alegada (Hipertensión Arterial), lo cierto es que ninguna de ellas fueron emitidas por los médicos especialistas del ramo de conformidad con los términos señalados en la Ley, y tampoco **concluyen que su padecimiento le impida desarrollar las funciones inherentes al cargo que desempeñaba dentro del Banco Nacional de Panamá, para que pueda ser amparado por la Ley 59 de 2005, pues no basta únicamente señalar que tiene una enfermedad, sino que debe cumplir con la formalidad determinada en la ley especial, es decir acreditar, que tal dolencia le causa una limitación que sin duda conlleva una discapacidad laboral.**

En ese marco conceptual, resulta necesario definir ¿qué es una discapacidad laboral? Veamos.

“La incapacidad laboral es la situación que ocurre cuando un trabajador no es capaz de realizar las funciones habituales de su puesto de trabajo. Por lo tanto, esta incapacidad se encuentra estrechamente relacionada con la posibilidad de desempeñar un puesto de trabajo, **más que con la gravedad propia de la enfermedad o dolencia.**” (El resaltado es nuestro) (Cfr. <https://www.conceptosjuridicos.com/incapacidad-laboral/>).

Por otro lado:

“Podemos definir la incapacidad laboral como la situación en la que se encuentra un trabajador cuando está **imposibilitado** para realizar las funciones normales de su puesto de trabajo.

Esta situación puede tener su origen:

En una enfermedad común o laboral.

En un accidente laboral o no laboral.

Por lo tanto, para valorar la incapacidad laboral de un trabajador se tiene en cuenta la gravedad y la evolución de la enfermedad, **pero también hay que fijarse en mayor medida en cómo afecta esa enfermedad al trabajo en concreto que desempeñe esa persona.** (El resaltado es nuestro) (Cfr. <https://www.laboralix.com/incapacidad-laboral/>).

En esa misma línea de pensamiento:

“La incapacidad laboral es la situación que se da cuando un trabajador deja de ser capaz de desempeñar las funciones habituales de su puesto de trabajo. Con ello, la incapacidad laboral, más que con la gravedad de la enfermedad que la ha provocado, está más relacionada con en qué medida impide seguir realizando un determinado trabajo.” (Cfr. <https://www.pelayo.com/teloaseguro/incapacidad-laboral-tipos/?cn-reloaded=1>).

Como se observa de las definiciones arriba transcritas, si bien la existencia de la enfermedad es uno de los presupuestos con los que se debe cumplir a fin de obtener la protección a la que hace alusión la norma, **esto no es lo determinante**; sino más bien, que el padecimiento que se encuentra experimentando la persona **imposibilite la realización de la labor asignada; situación que no se cumple en el caso que nos ocupa.**

Pero vayamos más allá, y veamos, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, lo que se debe entender por discapacidad laboral.

“La discapacidad **desde el punto de vista administrativo** es un mecanismo de protección pública que tiene como objetivo apoyar, mediante beneficios y ventajas sociales, a aquellas personas **que presentan limitaciones y restricciones en determinadas actividades como consecuencia de una condición de salud congénita, hereditaria o adquirida.**” (Cfr. <http://www.unimid.es/discapacidad-e-incapacidad-laboral>).

Lo anterior es importante ponerlo de relieve en el caso que nos ocupa; ya que, reiteramos que ninguno de los documentos aportados por el actor, indica que el mismo cuente con limitaciones para ejercer sus labores, incumpléndose de esa manera con uno de los presupuestos indispensables a fin que se configure la protección a la que este pretende acceder.

En tal caso, debemos reiterar, que la actividad probatoria, sea en sede administrativa o judicial, debe surtirse dentro de los espacios para ese fin establecido; por lo que, aun y cuando en sede judicial pudiera hipotéticamente acreditarse la existencia de una condición médica, **este no es el momento ni el espacio en el que se debe dar;** ya que, como hemos mencionado anteriormente, dicho ejercicio debe satisfacerse en la vía gubernativa, no pudiendo en ese sentido, mantener el actor elementos de convicción dentro de su fuero interno, para posteriormente presentarlos, eliminando con ello la posibilidad que la entidad administrativa que emitió el acto objeto de reparo, los hubiera podido valorar en su justa dimensión.

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente destacar que del contenido el Banco Nacional de Panamá, en su informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, mediante la Nota de 23 de septiembre de 2020, señaló lo siguiente:

- “...
• También es de suma importancia indicar que durante tiempo en que el señor **RICAUTER SANCHEZ CHU**, laboró en esta entidad bancaria, no estuvo amparado en fuero alguno, ni tampoco consta en su expediente de personal, certificación o declaración respecto a padecimiento de alguna enfermedad crónica, por lo que consideramos respetuosamente que la terminación laboral con el (sic) **RICAUTER SANCHEZ CHU**, en modo alguno es violatoria de la de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999 *‘Por la cual se establece la equiparación de oportunidades con las personas con discapacidad’* o de la Ley 59 de 2005 y sus reformas *‘Por la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas involutivas y/o*

degenerativas que produzcan discapacidad laboral”; lo que también nos lleva a afirmar que el Decreto 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, en este sentido tampoco es violatorio de las disposiciones contenidas en el artículo 8, numeral 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Advertimos lo anterior, ya que no existe en el expediente de personal del señor Sánchez, que a su ingreso a la institución, ni tampoco en las actualizaciones de sus datos, declaración alguna de padecimiento o enfermedad crónica por parte del demandante. Adjuntamos copia de la solicitud de ingreso, así como el formulario de actualización de datos, en que si bien el actor actualizó datos, en el ítems o la casilla específica para declarar padecimientos o enfermedades crónicas, la dejó en blanco.

- Lo anterior, se fundamenta en que si bien el demandante ha invocado un fuero por enfermedad crónica establecido en la Ley 59 de 2005, en este caso por hipertensión arterial, insistimos, que la misma no consta en su expediente de personal, ni mucho menos constancia probatoria que acredite que dicha enfermedad le provocaba una discapacidad laboral, tal y como lo establece el artículo 5 de la referida Ley 59...”(Lo destacado es de la fuente y la subraya nuestra) (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial)

En esa línea de pensamiento, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite 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 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.**

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.

Lo explicado hasta aquí, **nos permite colegir indiscutiblemente que al no haberse acreditado en debida forma la condición médica alegada por el ex servidor, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado**; por consiguiente, consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante deben ser desestimados por el Tribunal.

Sobre este punto, el Tribunal ha sido enfático respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“ ...

A fin de corroborar los argumentos expresados por la parte actora en su demanda, se procedió a realizar una revisión del expediente y de las pruebas aportadas, por lo que esta Sala, pudo comprobar que si bien el demandante tal como lo manifiesta en la demanda, y de acuerdo a las certificaciones visibles a fojas 36 y 37 del expediente padece de Hipertensión Arterial tratada medicamente, no fue hasta la presentación de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que manifiesta que padece de esta enfermedad y que por lo tanto se encontraba amparad por 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.

Además en el informe de conducta presentado por la Autoridad la misma señala que después de una revisión del expediente administrativo la condición planteada por el

recurrente no era de conocimiento de la Oficina Institucional de Recursos Humanos.

En este caso el señor Bolívar Enrique Donado, no acreditó que sufriese discapacidad laboral, que como lo hemos dicho, es la pérdida de la capacidad del trabajador para desarrollar las tareas de una profesión u oficio.

Atendiendo a lo antes señalado, es importante resaltar que mientras el servidor público que padezca una enfermedad que se encuentra incluida dentro de la Ley 59 de 2005, que produzca discapacidad laboral, no le comunique a la entidad para la cual labora dicha condición, no se le puede exigir a la misma que tome las medidas pertinentes a fin de cumplir con las exigencias contenidas en la ley en comento.

...” (La negrita es nuestra).

Lo anterior nos permite concluir que las pruebas aportadas en el expediente judicial no acreditan en los términos que contempla la Ley No. 59 de 2005, modificada por la Ley No. 25 de 19 de abril de 2018, prueba idónea que permita demostrar que la enfermedad crónica que dice padecer le cause discapacidad laboral.

Dentro de este contexto, debemos observar que no se puede perder de vista que ha quedado claro que la terminación de la relación laboral con Ricauter Sánchez Chu, obedeció al hecho que el misma ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción y no porque padezca de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa (Hipertensión Arterial) como afirma su abogado.

3.3 El Silencio Administrativo.

Por otra parte, se advierte que Ricauter Sánchez Chu también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió el Banco Nacional de Panamá al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra del Decreto de la Gerencia General No.

2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, acusado de ilegal; por lo que luego de transcurrido dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 27 expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

3.4 Del pago de los salarios caídos.

Finalmente, en cuanto al reclamo que hace la accionante 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 de **Ricauter Sánchez Chu**, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 24 de julio de 2015, que en su parte pertinente dice así:

“...En consecuencia, el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de 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, sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el Decreto de la Gerencia General No. 2020(51010-1800)294 de 14 de enero de 2020, emitido por el Banco Nacional

de Panamá, su acto, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas:

4.1 Se objetan objeta la admisión de las pruebas documentales incorporadas a fojas 18, 19, 20, 21, 22, 23, y 24 del expediente judicial, por constituir documentos públicos y privados que carecen de autenticidad al no cumplir con los supuestos que, para tales efectos, se establecen en el artículo 833 y 856 del Código Judicial, cuyos textos transcribimos a continuación:

“Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico.

Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.” (Énfasis suplido).

“Artículo 856. Documento privado es el que no reúne los requisitos para ser documento público. El documento privado es auténtico en los siguientes casos:

1. Si ha sido reconocido ante juez o notario, o si judicialmente se tiene por reconocido;
2. Si fue inscrito en un Registro Público por quien lo firmó;
3. Si habiéndose aportado al proceso, no hubiere sido tachado u objetado en los términos del artículo 861;
4. Si se declaró auténtico en resolución judicial dictada en un proceso anterior, con audiencia de la parte contra la cual se opone en el nuevo proceso; y
5. Si ha sido remitido o transmitido por conducto de una oficina estatal o municipal que exija, en su reglamento, la identificación previa del remitente o girador. También son auténticos respecto a los que intervienen los bonos del Estado, billetes de lotería, boletos de rifas, las pólizas de seguros, títulos de

inversión en fondos mutuos y recibos de casas de préstamo o empeño, bonos emitidos por el Estado o instituciones autónomas, boletos de compañías de aviación o de cualquier medio de transporte, certificados y títulos de almacenes generales de depósito, boletos o libretas de clubes de mercancías y los demás documentos privados a los cuales la ley otorgue la presunción de autenticidad.

6. Los documentos electrónicos que contengan la firma electrónica calificada del otorgante.” (Énfasis suplido).

De acuerdo a lo expuesto, se desprende que los documentos aportados por la demandante no se ajustan a los requerimientos mínimos exigidos por la norma para este tipo de pruebas, por lo tanto, los mismos no pueden ser admitidos. En un caso similar, el Tribunal mediante Auto de veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020), procedió a negar la admisión de las pruebas aducidas por la parte actora, en el siguiente tenor:

“En cuanto a la Nota DIR-346-18 de 20 de diciembre de 2018, este Tribunal observa que se trata de un documento privado presentado en copia simple, quebrantándose de esta manera lo establecido en los artículos 833 y 857 del Código Judicial; en consecuencia, se debe confirmar su no admisión.

Sobre lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia señaló mediante Resolución de 2 de octubre de 2014, lo siguiente:

...

Analizado el tema de los documentos públicos y privados presentados en copias simples a fojas 118-122 del expediente judicial, coincidimos con el auto apelado, en cuanto a que estas pruebas carecen de validez jurídica para ser tomadas en cuenta a la hora de proceder a la admisión de las mismas, puesto que tal como lo señala la Parte demandante en su escrito de oposición al recurso de apelación, tanto los documentos públicos como privados que no reúnen los requisitos de autenticidad exigidos por los artículos 833 y 857 del Código Judicial, no pueden ser admitidos si los mismos no cumplen con lo establecido es estos

artículos que a la letra señala lo siguiente:

...' (El resaltado es nuestro).

4.3 Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 539162020