

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1947

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de octubre de 2023

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente: 802002023.

El Licenciado **José Antonio Frías Álvarez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023, emitido por el **Municipio de Panamá**, 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 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
- 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
- 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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor refiere como normas vulneradas las siguientes:

A. Los Los artículos 34, 155 y 201 (numerales 1 y 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que se refiere a las normas y principios que deben regir las actuaciones de los servidores públicos; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; y los conceptos de acto administrativo y debido proceso legal (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

B. El artículo 45-A de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, establece que la persona con discapacidad, padres, madres, tutor o representante legal sólo podrán ser destituidos con antelación a una causal establecida en la Ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

C. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002 modificado por el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, el cual dispone que le compete al Ministerio de Salud o a la Caja de Seguro Social, el diagnóstico de las contraindicaciones laborales, el cual servirá para establecer la permanencia del trabajador en un puesto de trabajo, a su vez le corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la misma (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

D. Los artículos 71, 74 y 300 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, los cuales en su orden establecen que la Ley Regulara lo relativo al contrato; que ningún

trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la ley, la cual señalará las causas justas para el despido, sus excepciones y la indemnización correspondiente y su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

E. El artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá a través de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual señala las garantías judiciales, entre éstas, el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente (Cfr. foja 9 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 Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023, emitido por el **Municipio de Panamá**, mediante el cual deja sin efecto el nombramiento de **José Antonio Frías Álvarez**, del cargo de Abogado I que ocupaba en dicha entidad (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución 576-2023 de 13 de junio de 2023**, y notificada el **27 de junio de 2023**, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 14-18 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el **25 de julio de 2023**, **José Antonio Frías Álvarez**, actuando en su propio nombre y representación, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio; y como consecuencia de tales declaratorias, se reintegre a la posición que ocupaba en la entidad y se ordene el pago de los salarios caídos (Cfr. fojas 1-12 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el actor señala en la parte medular de su demanda que el **Municipio de Panamá**, al momento de emitir el acto administrativo objeto de reparo, desconoció el fuero por enfermedad que lo ampara en virtud de las afecciones de salud que padece, las cuales,

según expone, se encuentran debidamente certificadas; por consiguiente, no podía ser desvinculado del cargo que ocupaba; 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, lo cual constituye a su vez un quebrantamiento del principio del debido proceso; añade, se desconoció la norma laboral que protege a la personas prontas a jubilarse (Cfr. fojas 2-5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos de forma conjunta, advirtiendo que conforme se demostrará, no le asiste la razón a **José Antonio Frías Álvarez**.

Como se observa, **el acto acusado de ilegal** establece de manera clara que la causal de dejar sin efecto el nombramiento de **José Antonio Frías Álvarez** del cargo ejercido en el **Municipio de Panamá**, es la señalada en el artículo 243, numeral 3, de la Constitución Política y la Ley 38 de 2000.

3.1. Análisis del Despacho sobre la desvinculación.

En cuanto al cargo de infracción que **José Antonio Frías Álvarez**, aduce, 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 mediante un concurso de méritos o encontrarse bajo la protección de alguna ley especial; condición en la que se ubicaba el ex servidor en la entidad prenombrada.

En atención a este hecho y conforme a la lectura de las constancias procesales, podemos inferir que el accionante no gozaba de estabilidad en el cargo por no haber ingresado al servicio público mediante un concurso de méritos; condición en la que se ubicaba en el **Municipio de Panamá** (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos señalar que, a lo largo del procedimiento administrativo previo, **José Antonio Frías Álvarez**, no acreditó que estuviera amparado en el régimen de Carrera Administrativa, de ahí que, no fuera **necesario invocar causal alguna para desvincularlo del**

cargo que ocupaba; pues, sólo bastaba con notificarlo de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, con lo que se agotó la vía gubernativa.

Cabe indicar que para remover o desvincular a los servidores públicos cuyos cargos sean de libre remoción, **no se requiere para su ejercicio que concurran determinados hechos o el agotamiento de ningún trámite, sin que ello, de ninguna manera, constituya una violación a sus derechos o a los principios del debido proceso y estricta legalidad;** por lo que solicitamos que los cargos de infracción sean desestimados por el Tribunal.

De igual manera, vale la pena recordar que el servidor público adquiere la estabilidad laboral mediante los métodos de ingresos previstos en la Ley de carrera administrativa, siendo éstos los procedimientos individuales de ingreso ordinarios o especiales, que además de permitir la eventual acreditación al puesto de carrera, los faculta para incorporarse de manera ordenada y gradual, siempre que se hayan ponderado las destrezas, habilidades, competencias y necesidad de la Administración Pública.

Al respecto, nuestra carta Magna, establece entre las atribuciones del Alcalde la de nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales; y además, dispone que el derecho a la estabilidad debe ser regulado mediante una ley formal, que instaure una carrera pública o que establezca una situación especial de adquisición del derecho; lo que a su vez estará condicionado a los méritos del servidor público, a la competencia, lealtad, moralidad y cumplimiento de deberes. Veamos.

“ **Artículo 243. Los Alcaldes tendrán las atribuciones siguientes:**

...
3. Nombrar y remover a los funcionarios públicos municipales, cuya designación no corresponda a otra autoridad, con sujeción a lo que dispone el Título XI.

...” (Lo destacado es nuestro)

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, consideramos de suma importancia reiterar que el acto administrativo objeto de reparo, **se encuentra sustentado en la**

facultad discrecional del Alcalde de la entidad demandada, que hemos desarrollado en los párrafos precedentes, y no en una causal disciplinaria.

En relación con el asunto bajo examen, podemos observar que, la institución en su informe de conducta ha descrito de manera cronológica las actas y resoluciones de los distintos nombramientos del demandante, en donde se detalla que, el mismo no ingresó a la entidad mediante algún proceso de selección.

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, no existe prueba que demuestre que el accionante haya sido nombrado mediante algún proceso de acreditación, desde su ingreso al **Municipio de Panamá**; así como tampoco ha sustentado si su incorporación a la entidad y su designación como Abogado I, se debieron a un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparado por un régimen de estabilidad, por lo que su cargo era de libre nombramiento y remoción.

En relación con lo anterior, es oportuno referirse a lo normado en el artículo 2 (numerales 44 y 47) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual pasamos a transcribir de la siguiente manera:

“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.” (Lo resaltado es nuestro).

Podemos concluir, que la actuación de la autoridad nominadora, emisora del Decreto de Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023 y su acto confirmatorio, impugnados ante esa

Magistratura, no vulneran las disposiciones que el recurrente argumenta como infringidas, por lo que el acto recurrido, no deviene en ilegal, toda vez, que el estatus que mantenía el actor dentro de la institución demandada, era bajo la categoría de servidor público que no pertenece a ninguna carrera.

Dentro del contexto anteriormente expresado, estimamos pertinente señalar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), relativo a la categoría de libre nombramiento y remoción, que dispone lo siguiente:

"Finalmente, la actora aduce la transgresión del artículo 54 de la Ley 15 de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, argumentando que: "a/ momento de emitirse la Resolución de Personal No.645 de 15 de julio de 2019' no se tomó en cuenta la condiciones (sic) de DISCAPACIDAD del hijo del señor RUBEN DANTEL ORTIZ ESPINOSA, quien responde al nombre de JEAN LUCAS ORTIZFUENTES menor edad con cédula juvenil N° 8-1086-1603, quien padece. ENCEFALOPATIA HIPERBILIRUBINEMICA (KERNICTERUS), con Distonia e Hipoacusia y es CERTIFICADA por la SECRETARIA NACIONAL DEDISCAPACIDAD..." (Cft. Fs.11 y 12 del expediente judicial)

Sobre el particular, la Sala estima conveniente remitirnos al contenido de la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, reformada por la Ley 15 de 2016, específicamente, en el artículo 54, que adiciona el artículo 45-A, norma que se aduce infringida y que es del tenor literal siguiente:

'Artículo 54. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así: 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 de su posición 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 los servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza. Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio."

De la norma citada, se desprende que la protección laboral contemplada por dicha Ley, además de referirse a la persona discapacitada, resulta extensiva para los padres, madres, tutores o el representante legal de la misma, de modo que éstos no podrán ser despedidos o destituidos ni desmejorados de su posición o salario,

salvo que el empleador o superior acredite una causal justificativa de la terminación de la relación laboral o, en el caso de los servidores públicos o que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza. Excepción ésta dentro de la cual se encontraba el demandante Rubén Ortiz Espinosa, en virtud del cargo de confianza que ejercía como Fiscal Electoral Primero del Tercer Distrito Judicial, razón por la que el mismo no. Sobre el particular, la Sala estima conveniente remitirnos al contenido de estaba amparado por el fuero laboral consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, reformada por la Ley 15 de 2016.

En este orden de ideas, la Sala ha de manifestar que comparte el criterio vertido por el Procurador de la Administración, cuando expresa que el actor no fue removido de su cargo prescindiendo del fuero laboral establecido en la Ley 42 de 1999, por motivo de ser el padre de un menor que padece una discapacidad debidamente certificada por la Secretaría Nacional de Discapacidad, según se constata en la certificación visible a la foja 28 del dossier, sino que, por el contrario, la desvinculación del señor Ortiz Espinosa se efectuó como consecuencia de que éste puso su cargo a disposición de su superior jerárquico.

En efecto, a foja 27 del expediente judicial se advierte el memorial fechado 3 de julio de 2019, por medio del cual, el señor Ortiz Espinosa se dirigió ante el Fiscal General Electoral, Eduardo Peñaloza, con la finalidad de:

"...informarte que partir de la fecha, pongo a su disposición mi cargo que desempeño como Fiscal Electoral Primero de investigación y Seguimiento de Causa del Primer Distrito Judicial de Panamá, agradeciendo ante mano la oportunidad vendada".

Esta manifestación de voluntad, exteriorizada por el demandante, implica, a nuestra consideración, la renuncia al citado cargo que éste ocupaba dentro de Fiscalía General Electoral, razón por la que mal puede ahora alegar el despido injustificado del cargo

A juicio de esta Magistratura, el análisis que antecede permite concluir que la aceptación de la renuncia al cargo presentada por el señor Rubén Ortiz Espinosa, por parte de la Fiscalía General Electoral' no contraviene las normas jurídicas que se aducen infringidas; por tanto, lo procedente es negar las pretensiones formuladas en la demanda.

Por consiguiente, la Sala Tercera Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución de Personal No.645 de 15 de julio de 2019, emitida por la Fiscalía General Electoral; y en consecuencia, NIEGA las demás pretensiones de la demanda.

Notifíquese,.." (lo resaltado es nuestro)

En abono a lo anterior, esta Procuraduría estima necesario señalar que, en el caso bajo análisis, **se cumplió con el principio de racionalidad y con los presupuestos de motivación**

consagrados en la ley y que deben caracterizar todas las actuaciones administrativas, puesto que el Decreto Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023, que constituye el acto acusado, y su acto confirmatorio, **establecen de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución**; es decir, que la autoridad nominadora **sustentó a través de elementos fácticos jurídicos** que la desvinculación del hoy demandante **no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga**; por lo que mal puede alegar que el decreto de personal acusado deviene de ilegal.

De igual modo, es propicio mencionar que indistintamente que un servidor público esté ocupando una posición pública como permanente, tampoco goza de estabilidad en el cargo; de ahí, que resulte oportuno insertar un extracto de la Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por cuyo conducto, la Sala Tercera indicó lo siguiente:

“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.**

...

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.” (Lo destacado es de este Despacho).

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por el activador judicial, toda vez, que la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, el accionante no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Alcalde, estaba facultado legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenía, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley N° 38 de 2000:

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

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...” (Lo destacado es de este Despacho).

Contrario a lo señalado por el accionante en las foja 4 del expediente judicial, en la esfera administrativa **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento de **José Antonio Frías Álvarez** del cargo que ocupaba en el **Municipio de Panamá**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que establece:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

- 1. Los que afecten derechos subjetivos;**
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
- 4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”**

Por tanto, en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se dejó sin efecto el nombramiento del actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, **por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las razones que llevaron a la autoridad nominadora a dejar sin efecto su nombramiento; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, cumpliéndose así con el principio de motivación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas.**

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

Adicionalmente, resaltamos que el hoy demandante tuvo pleno acceso en la vía gubernativa a la tutela de todos sus derechos; toda vez que, emitida la resolución objeto de reparo, pudo presentar un recurso de reconsideración en su contra, mismo que, al ser decidido, le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1-20 del expediente judicial).

3.2. Sobre el fuero laboral que alega el demandante.

Por otra parte, este Despacho advierte que la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, con sus respectivas modificaciones y adiciones, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

“Artículo 1: Se declara de interés social el desarrollo integral de la población con discapacidad, en igualdad de condiciones de calidad de vida, oportunidades, derechos y deberes, que el resto de la sociedad, con miras a su realización personal y total integración social.”

En ese mismo orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega el actor lo amparaba en calidad de una persona con una discapacidad**, según lo consagrado en la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, a fin de acreditar tal situación el **recurrente aportó junto con la demanda**, una serie de documentos con los que busca comprobar dicha discapacidad, y que constan a fojas 21 y 22, del expediente judicial, a saber:

a) Copia simple de Nota 301/SOT/HST de 3 de septiembre de 2014, expedida por el Médico Jorge Velarde, Ortopeda y Traumatólogo, del Hospital Santo Tomas, que constituye informe de evaluación del recurrente (Cfr. foja 21 del expediente judicial);

b) Copia simple de Nota. 215/SOT/HST de 3 de septiembre de 2014, expedida por el Médico Jorge Velarde, Ortopeda y Traumatólogo, del Hospital Santo Tomas que constituye informe de evaluación del recurrente (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

A través de los documentos antes reseñados, el accionante busca comprobar que es una persona con una discapacidad, y por lo tanto él se encontraba amparado por el fuero laboral que establece la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; sin embargo, según lo consagrado en la Ley 15 de 31

de mayo de 2016 que modifica la mencionada excerpta legal, en el artículo 54 que adiciona el artículo 45-A, se indica 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 de su posición 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 los servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio.” (El destacado y subrayado es nuestro).

De la disposición antes citada, se desprende que lo que busca la norma es garantizar el empleo a quienes padezcan alguna discapacidad, a la madre y el padre de niños o personas con discapacidad y a quienes sean tutores/as o representantes legales de las personas con dicha condición; no obstante, el reconocimiento de la protección señalada, parte de la acreditación de la discapacidad de la persona la cual el servidor público afirma padece.

En el marco de lo antes indicado debe advertirse que los argumentos del demandante y la alegada protección de la Ley 42 de 1999, por razón de la discapacidad, que según lo señalado por el accionante, y por tanto poseía estabilidad laboral; sin embargo, es indispensable señalar que dicha Ley es clara al señalar en su artículo 45-A, antes citado, la excepción de tal estabilidad laboral en el caso de funcionarios que están nombrados bajo cargos de confianza, lo cual se adecua al caso que nos ocupa, toda vez que como hemos referido, **José Antonio Frías Álvarez** ocupaba en el **Municipio de Panamá** el cargo de Abogado I, cargo de libre nombramiento y remoción, al ser un cargo de confianza, por lo cual, no aplica a la misma, bajo ninguna circunstancia, el argumento de contar con estabilidad laboral otorgada por la Ley de discapacidad.

Por otro lado, resulta evidente que el reconocimiento de la protección en comento, parte de la acreditación de la discapacidad (documentación o certificación médica emitida por un ente competente) del servidor público. No obstante lo anterior, advierte este Despacho que tal como lo

indica la propia entidad demandada, no consta en el expediente de personal que la condición de discapacidad, invocada por José Antonio Frías Álvarez, haya sido de conocimiento de la autoridad nominadora, al momento de la expedición del acto demandado.

Bajo el mismo criterio resulta importante referirnos, a lo advertir por la entidad demandada al resolver el recurso de reconsideración en contra del acto impugnado, al indicar que, “Que, se muestra en la motivación y la fundamentación del acto recurrido, este Despacho desvinculó al señor JOSE ANTONIO FRIAS ALVAREZ, titular de la cedula de identidad personal --4-734-1220, por su condición laboral como funcionario de libre nombramiento y remoción, dada las potestades constitucionales y reglamentarias atribuida al Alcalde del Municipio de Panamá, aunado a ello, en el expediente laboral del recurrente no reposa documentación que evidencie que al momento de su desvinculación se encontraba amparada por alguna por alguna carrera publica o ley especial.” (El subrayado es nuestro) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

3.3 Del reclamo del demandante sobre los salarios caídos.

Con respecto al reclamo que hace el 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 **José Antonio Frías Álvarez**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021), que en su parte pertinente dice así:

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

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

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

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023, emitido por el Municipio de Panamá**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objeta** la admisión de los documentos visibles a fojas 19, 20, 21 y 22 del expediente judicial, que detallamos a continuación:

Nuestra objeción se sustenta en el hecho que las mismas incumplen el requisito de autenticidad preceptuado en el artículo 833 del Código Judicial, que señala claramente que ***“los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código...Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original...”***.

Adicionalmente, que el documento de la foja 22 fue emitido posterior a la expedición de Resuelto de Personal 2621-2022 de 12 de mayo de 2023, que se acusa de ilegal, de ahí que los referidos documentos **resulten inconducentes para el análisis del negocio jurídico en estudio**.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. 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
Secretaría General