

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 271

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 01 de marzo de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 366142021.

El Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Fredezlinda Yorelis Rodríguez Valencia**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal 563 de 12 de enero de 2021, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, 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 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. Disposiciones que se aducen infringidas.

El abogado de la actora señala como normas vulneradas las siguientes:

A. Los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, y la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que establecen que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecten 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; que los trabajadores afectados con tales padecimientos solo podrán ser destituidos por causa justificada; y, que la certificación de la condición física será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo (Cfr. fojas 5-6 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 **Resuelto de Personal 563 de 12 de enero de 2021**, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución Administrativa OIRH 010 de 21 de enero de 2021**, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, que confirmó el acto administrativo anterior, que fue notificada por medio del Edicto OIRH-001 de 22 de enero de 2021 (Cfr. fojas 25-27 y 28 del expediente judicial).

En este contexto, este Despacho debe hacer referencia a la decisión que adoptó la Sala Tercera en torno al acto confirmatorio, en el Auto de 26 de enero de 2023, que puntualiza:

“Como resultado del examen realizado, esta Superioridad puede determinar que, contrario a lo manifestado por el recurrente, la acción interpuesta no se encuentra prescrita, toda vez que, como indica el apoderado legal de la parte actora, la notificación por Edicto aducida por el representante del Ministerio Público para sustentar su apelación, no puede ser considerada válida como fecha de inicio del término dispuesto para la interposición de la acción de plena jurisdicción.

Lo anterior toda vez que, **este Despacho observa irregularidades imputables a la administración, en relación a la forma en cómo se procedió a llevar a cabo el acto de notificación de la Resolución Administrativa OIRH No. 010 de 21 de enero de 2021, el cuál en lugar de hacerse de forma personal, se realizó por Edicto; lo que denota falta de cumplimiento de ciertas formalidades legales, que llevan a estimar que la presente acción debe ser admitida.**

En primer lugar, las normas especiales citadas por la ANATI como fundamento de derecho de su actuación, es decir la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 que crea la citada Autoridad, el Texto Único de la Ley 9 de 1994, modificada por la

Ley 23 de 2017 que regula la Carrera Administrativa, y, la Resolución No. 038 de 9 de julio de 2019 de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia, no detallan el procedimiento a seguir en cuanto a la notificación de sus resoluciones; razón por la cual, no existiendo normas que regulen de forma específica el tema de las notificaciones en la esfera administrativa, es aplicable de forma supletoria la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones, entre ellas las referentes a las notificaciones, desarrolladas en el capítulo I, del Título VII De las Notificaciones y Citaciones; normativa que a su vez es mencionada en el fundamento legal de las resoluciones bajo estudio.

Ante dicho vacío legal, es oportuna la aplicación del artículo 91 de la Ley 38 ut supra, que es del tenor siguiente:

‘Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:

1. La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición y, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso;
2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquélla en que se admita demanda de reconvención;
3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en casos de ilegitimidad de personería, a la parte mal representada o a su representante legítimo;
4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más;
5. La que decida una instancia;
6. Las demás que expresamente ordene la ley.’

Conforme al numeral 5 del artículo 91, las resoluciones que decidan una instancia se notificarán personalmente; motivo por el cual al tratarse la Resolución Administrativa OIRH No. 010 de 21 de enero de 2021 de un acto que decidía la instancia, y que como ella misma indicaba en su punto TERCERO: ‘...*agota la vía gubernativa*’, es decir, que producía la decisión definitiva o final de la controversia sometida al conocimiento de la Autoridad; debió ser notificada de forma personal a la demandante, hecho que no tuvo lugar.

De igual forma, la notificación por Edicto referida por el Procurador de la Administración, tampoco puede ser considerada dentro de las excepciones contempladas en el artículo 94 de la Ley ut supra, establecidas para las notificaciones personales que no hubiesen sido posible llevar a cabo ‘*si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos...*’, toda vez que, **no existe constancia dentro del expediente que acredite que la administración antes de proceder a la notificación en la manera en que fue llevada a cabo, cumpliera con los requisitos y formalidades necesarios para realizar excepcionalmente por Edicto, una notificación que por Ley debía ser efectuada personalmente...**

...

Por los motivos antes expuestos, el A-Quem es de la opinión que la demanda cumple a cabalidad con las formalidades establecidas en la norma procesal, incluido el requisito de admisibilidad de presentación oportuna, previsto

en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943; por lo que es procedente confirmar la providencia que ordenó su admisión.” (Cfr. fojas 54-60 del expediente judicial).

Resultado de lo anterior, el 22 de abril de 2021, el apoderado de la activadora judicial 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, así como el confirmatorio (Cfr. fojas 1-7 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, el abogado de la actora indicó que su representada padece de prolapso de la válvula mitral, condición clínica que fue acreditada por ella ante la institución demandada el 29 de octubre de 2020; es decir, antes que se ordenara dejar sin efecto su designación en el cargo, así como con el recurso de reconsideración, motivo por el cual estima que la administración infringió el artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, y la Ley 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Bajo tales circunstancias, el apoderado de la recurrente además expresó, que su mandante sólo podía ser desvinculada de su cargo por alguna causa justificada y prevista en la Ley, de acuerdo con los procedimientos establecidos para ello, y ante su inobservancia, considera vulnerados los artículos 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, y la Ley 25 de 19 de abril de 2018 (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy recurrente en relación con las disposiciones que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar de la siguiente manera.

### **3.1. En cuanto a la desvinculación.**

El **Resuelto de Personal 563 de 12 de enero de 2021**, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tiene como fundamento de Derecho: (i) el artículo 300 de la Constitución Política de la República que guarda relación con la estabilidad de los servidores públicos, la que estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio; y, (ii) el artículo 2 (numeral 49) del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, “que regula la Carrera Administrativa”, adoptado por medio del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, alusivo a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que son aquellas personas que trabajan como personal

de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Como respaldo de lo descrito en el párrafo previo, el acto acusado señaló que, en el expediente de personal de la accionante, que reposa en esa entidad gubernamental, indica que **Fredezlinda Yorelis Rodríguez Valencia** no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee alguna otra condición legal que le asegure el derecho a la estabilidad, por lo que se infiere que su nombramiento en el cargo de Dibujante 1, en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no fue producto de un sistema de méritos, de allí que fue desvinculada con sustento en la facultad discrecional de la autoridad nominadora (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En torno a esa temática, la Sala Tercera se pronunció en la Sentencia de 20 de abril de 2022, que en lo medular indica:

“De la íntegra lectura tanto del Decreto de Personal N° 514 de 23 de agosto de 2019, como del Resuelto N° 221 de 14 de noviembre de 2019, se desprende con claridad que el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA resolvió dejar sin efecto el nombramiento de JAVIER MUJICA AÑINO en el cargo de Inspector de Obras I, con un salario mensual de B/.1,500.00, con fundamento en el hecho que el mismo no gozaba de estabilidad laboral, al no formar parte de Carrera Pública alguna, ni encontrarse amparado por algún fuero que le otorgase tal derecho; por lo que ..., el mismo podía ser libremente removido por la autoridad nominadora.

...

El análisis de este cargo de ilegalidad, conlleva que primeramente aclaremos algunos términos en torno al estatus laboral que mantiene un funcionario dentro de la Administración Pública.

En ese sentido, tenemos que de conformidad con el numeral 44 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 2018, aplicable supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas o por leyes especiales, los servidores públicos se clasifican así: 1) Servidores públicos de carrera; 2) Servidores públicos de Carrera Administrativa; y 3) Servidores públicos que no son de carrera.

...

Sobre el particular, la Sala observa que la parte actora no alega ni, mucho menos, acredita que JAVIER MUJICA AÑINO hubiese ingresado, mediante el sistema de méritos, a la Carrera Administrativa o a alguna otra Carrera Pública. Por consiguiente, con lo expuesto hasta aquí, queda claro que de la clasificación de servidor público contenida en la norma legal citada, el prenombrado se ubicaba en la categoría de servidores públicos que no son de carrera.

En este orden de ideas, de acuerdo con el numeral 47 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, los servidores públicos que no son de carrera, como es el caso de MUJICA AÑINO, pueden denominarse así: 1) De elección popular; 2) **De libre nombramiento y remoción**; 3) De nombramiento regulado por la Constitución Política; 4) De selección; 5) En período de prueba; y 6) Eventuales.

Para una mejor comprensión, procedemos a citar la definición de cada uno de estos términos:

'48. ...

49. *Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.* Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

...

Al respecto, el caudal probatorio incorporado al presente proceso, demuestra que JAVIER MUJICA AÑINO fue nombrado en el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA en el cargo de Inspector de Obras I, Código 5022011, Posición N° 490, salario mensual de B/1,500.00 (Cfr. fs. 20-22 del expediente administrativo).

A partir de lo anterior, resulta claro, por tanto, que el ex funcionario no era servidor público de elección popular; de nombramiento regulado por la Constitución; de selección; en período de prueba; ni eventual.

Teniendo en cuenta que el cargo que desempeñaba el ahora demandante era de Inspector de Obras I, al revisar el Manual de Organización y Funciones del MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, observa el Tribunal que el mismo pertenece a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, la cual se ubica dentro del Nivel Auxiliar de Apoyo, que es aquel que comprende todas las unidades administrativas de las que la institución procura la disposición y la administración de recursos humanos, materiales, financieros, estructurales y que, además, prestan los servicios indispensables para el desarrollo de actividades, programas y funciones encomendadas a cada unidad administrativa o en su conjunto.

Visto lo anterior y retomando que son servidores públicos de **libre nombramiento y remoción**, aquellos que trabajan como personal de asistencia o de servicio adscrito a los funcionarios que no forman parte de Carrera Pública alguna, y que JAVIER MUJICA AÑINO no fue nombrado en el cargo de Inspector de Obras I, producto de un sistema de méritos, sino discrecionalmente por la autoridad nominadora, los suscritos discrepan del abogado del demandante y consideran que este último sí era servidor público de libre nombramiento y remoción, no habiéndose producido, por ende, la violación del numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 2018.

En ilación con este tema del estatus laboral de servidor público de **libre nombramiento y remoción**, han de aclararse dos puntos que fueron objeto de

reparo por parte del apoderado judicial del actor. El primero de ellos, es que la acción de personal consistente en dejar sin efecto el nombramiento de un funcionario no se contrapone con la frase '*...la remoción del puesto que ocupan...*' contenida en la norma legal citada; puesto que esta última lo que implica es que el funcionario será desvinculado de la Administración Pública, como efectivamente ocurrió en este caso, al dejar sin efecto el acto administrativo mediante el cual fue nombrado en el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

El otro punto a esclarecer, es que aunque en la parte motiva de los actos originario y confirmatorio no se haya detallado el motivo que dio lugar a la pérdida de confianza de su superior para ser removido del puesto que ocupaba en el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ello no significa que esta última haya aplicado indebidamente el numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 2018, ya que en ambas actuaciones se indicó que JAVIER MUJICA AÑINO era servidor público de **libre nombramiento y remoción**, mismo que, de conformidad con la citada disposición legal, será removido del cargo por pérdida de la confianza de su superior.

...

**De manera tal que, los funcionarios que son discrecionalmente nombrados, aun cuando sean permanentes, podrán ser discrecionalmente removidos por la autoridad nominadora, en ejercicio de sus facultades legales, dado que no gozan de inamovilidad en el cargo, por no pertenecer a alguna Carrera Pública o por no encontrarse amparado por un fuero que le otorgue dicha estabilidad.**

...

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 514 de 23 de agosto de 2019, emitido por el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, NIEGA el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
CECILIO A. CEDALISE RIQUELME

KATIA ROSAS (Secretaria)." (Lo subrayado es de la fuente y lo destacado es nuestro).

### **3.2. En cuanto a la enfermedad crónica alegada.**

Este Despacho revisó el libelo, y observó que la demandante argumenta que padece de la enfermedad denominada prolapso de la válvula mitral, y como respaldo de su afirmación, aportó una copia con el sello de recibido de la institución demandada, de una certificación con fecha 02 de septiembre de 2020, en la que se señala que: "*...la paciente Fredeslinda Rodríguez Valencia con cédula 9-744-870 tiene diagnóstico de Prolapso de la válvula mitral. Atentamente, Dr. José Pinto Alfonso, Cardiólogo Clínico e Intervencionista*" (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Al analizar la certificación aportada como prueba, advertimos que **Fredezlinda Yorelis Rodríguez Valencia** incumplió lo dispuesto en los artículos 1 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, y la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señalan:

**“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 subrayado es de este Despacho).

**“Artículo 5.** La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que padezcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo. La persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.” (Énfasis suplido).

Desde nuestra perspectiva, los incumplimientos sobre la certificación de la condición física de la demandante, que fue aportada junto con la demanda, son los siguientes:

(i) no describe que la prenombrada padezca de discapacidad laboral.

En la **Sentencia de 9 de abril de 2014**, la Sala Tercera fue clara al explicar que la persona que desee ampararse en el fuero contemplado en la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, con sus modificaciones, tiene que demostrar que la enfermedad que alega le produzca discapacidad laboral, tal como se cita a continuación:

#### **Sentencia de 9 de abril de 2014**

##### **“DECISIÓN DE LA SALA**

Como quiera que el presente proceso ha quedado pendiente de resolver el fondo de la controversia, esta Superioridad pasa a hacer las siguientes consideraciones.

...

Como único cargo de infracción, el demandante alega que el acto administrativo viola las precitadas disposiciones legales, por cuanto que el Ministerio de Gobierno y Justicia ejecutó el acto, a pesar de tener conocimiento del padecimiento de su enfermedad crónica de hipertensión arterial que reposa en el expediente clínico de la Policía Nacional.

Considero que es de vital importancia, tomar en cuenta algunos aspectos, para determinar si efectivamente el hoy demandante está protegido por la Ley 59 de 2005, ya que la ley es clara al señalar que la enfermedad que padece el

trabajador debe ser una enfermedad crónica, degenerativa y/o involutiva que le haya producido una discapacidad laboral.

Hasta el momento considero que lo único que se comprobó dentro del expediente clínico es que el señor Cedeño padece de una enfermedad que se encuentra enlistada dentro de las enfermedades crónicas, empero ello no lleva consigo de manera automática que la persona padezca de discapacidad laboral.

La protección va dirigida y se le reconoce, solo a los que comprueban que dicha enfermedad le ha generado una discapacidad laboral, ver artículo 1 de la Ley 59 de 2005.

Ahora bien, cómo comprueba el trabajador que padece de algunas de estas enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas?, y que esta enfermedad le ha causado una discapacidad laboral. Si bien, la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, modificó el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, mediante la cual estableció que mientras la comisión no expidiera la certificación no es obligación de la institución pública reconocer dicha protección, empero, no menos cierto es que el trabajador no tiene por qué asumir los efectos que causa la omisión por parte del Estado al no implementar la reglamentación que establezca todo al respecto.

En cuanto a esta regulación somos del criterio que si el trabajador ha comprobado que, además de padecer una de estas enfermedades, sea crónica, involutiva y/o degenerativa, padece producto de ella de una discapacidad laboral, debe brindársele la protección, lo importante es que exista algún documento emitido por un médico idóneo que certifique tal situación, que, la entidad pueda corroborar lo manifestado por el trabajador, es valedero, no obstante, se debe tener presente que no tiene por qué el trabajador asumir la omisión del Estado, claro lo anterior, siempre y cuando se hubiera comprobado que la enfermedad produjo una discapacidad laboral al trabajador, si es así, debe reconocérsele ese derecho, en virtud de lo establecido en la Ley 25 de 2007.

Sin embargo, en el expediente que nos ocupa, se puede apreciar en la nota DSM/0105/11 de 2 de junio de 2011, que el Jefe Médico del Departamento de Servicios Médicos, Doctor Ahmed A. Vielgo, señala que el señor Cedeño fue atendido por Hipertensión Arterial, cuadros agudos de infecciones de vía respiratoria alta y migraña, pero no se refleja ni en su contenido, ni en el del expediente clínico del señor Cedeño, que dicha enfermedad le haya producido una discapacidad laboral, no hay duda que si bien, el señor sí padece de hipertensión arterial, esta enfermedad no le ha generado una discapacidad laboral, por tal razón mal podemos señalar que el demandante se encuentre amparado por esta ley.

Como quiera que Guillermo Cedeño no acreditó a través de la prueba idónea su padecimiento de hipertensión arterial y que esta enfermedad le ha producido una discapacidad laboral parcial, mal podría esta Superioridad concluir que el acto impugnado ha violado los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 2005.

Por las consideraciones anteriores, esta Sala procederá a declarar que es ilegal el Decreto de Personal N°167 de 26 de febrero de 2010.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal N°167 de 26 de febrero de 2010, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, ni su acto confirmatorio; en consecuencia, se niegan las demás pretensiones.”

(ii) esa documentación no fue expedida por una comisión interdisciplinaria, ni por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, sino sólo uno (1), **de allí que el derecho a mantener el puesto de trabajo carece de sustento probatorio idóneo.**

Por consiguiente, es importante que la persona que estime encontrarse amparada por el fuero laboral, debe acreditar en debida forma y de manera previa, los presupuestos que la misma ley consagra, **resaltando que ese deber impuesto**, en este caso, **a la ex funcionaria 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 encuentra 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.

Al no existir certeza de la condición médica alegada por la ex servidora, mal puede pretender que sea una obligación de la entidad demandada, el reconocimiento del fuero laboral solicitado, por lo que consideramos que los cargos de infracción esbozados por la accionante, deben ser desestimados por el Tribunal.

En un proceso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera se pronunció en la Sentencia de 8 de noviembre de 2021, así como en la Sentencia de 25 de mayo de 2022, como a seguidas se copia:

#### **Sentencia de 8 de noviembre de 2021**

“En otro orden de ideas, alega la parte actora que era paciente de hipertensión arterial y problemas cardíacos; no obstante, estima esta Superioridad que las pruebas aportadas no logran comprobar, conforme a las exigencias de Ley, que la servidora pública está amparada por padecer una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.

En ese sentido, vemos que consta en el Expediente Administrativo el Certificado EKG-PPR-043-2019 de 2 de julio de 2019, donde el Médico Cardiólogo, Doctor Raúl Reyes Canto, acredita que la señora NEMESIA GARIBALDI, es paciente de cardiología en la Policlínica Presidente Remón, desde el año 2018, con un diagnóstico de Síndrome Metabólico: H.T.A. 2, Obesidad y Pre-diabetes, e igualmente, se observa una receta médica de la Clínica Municipal de la Alcaldía de Panamá, fechada 31 de agosto de 2020 y suscrita por el galeno Rogelio M. Tejada C.

Por su parte, en el Expediente Judicial consta el Informe Médico CM-No.01-21 de 14 de abril de 2021, por el cual el prenombrado doctor en medicina general certifica que la señora NEMESIA GARIBALDI DE NAVARRO, recibió atenciones de salud en diferentes fechas y años, a partir del año 2010 hasta el 2020, con diferentes médicos generales, y procede a detallar un listado con la fecha, nombre y registro del facultativo, diagnóstico y medicamento. (Cfr. fojas 65 a 70)

Sobre el particular, es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 4 de 2010, así como la Ley 25 de 2018, quien sobrelleva una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, a falta de una Comisión Interdisciplinaria, debe certificar dicho padecimiento, por medio del diagnóstico que al respecto deben emitir dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo.

Bajo este marco normativo, advierte la Sala que la parte actora no cumple con los requisitos que permitan considerar que está amparada con el Fuero Laboral contenido en dicha normativa, pues a pesar de aportar ciertos documentos médicos, observamos que no presentó los dos (2) dictámenes por parte de médicos especialistas en las aludidas dolencias. En otras palabras, no se demostró, mediante las formalidades requeridas en las leyes que rigen la materia, que la servidora pública es una persona que padece una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.

Finalmente, en cuanto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por GARIBALDI GONZÁLEZ DE NAVARRO, vale aclarar que la Sala Tercera ha reiterado en diversas ocasiones que, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política de la República 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, lo cual no ocurre en el presente negocio jurídico.

Por lo tanto, en atención al Principio de Congruencia Procesal, por el cual la Sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la Demanda (artículo 991 del Código Judicial), y en virtud del examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio; esta Superioridad concluye que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Decreto N°358-C/20 de 27 de agosto de 2020, emitido por la Tesorería Municipal del Municipio de Panamá, así como su Acto Confirmatorio; y NIEGA las demás pretensiones de la demandante.

Notifíquese,  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
CECILIO CEDALISE RIQUELME -- LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
KATIA ROSAS (Secretaria)".

#### **Sentencia de 25 de mayo de 2022**

"Es importante que la persona que estima encontrarse amparada por el fuero laboral, debe acreditar en debida forma y de manera previa, 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 encuentra 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.

Al no existir certeza de 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 lo que consideramos que los cargos de infracción esbozados por el accionante, deben ser desestimados por la Sala Tercera.

...

Cabe destacar que el apoderado judicial de la parte actora ha indicado que su representado al presentar la condición de ser una persona con enfermedades crónicas, específicamente diabetes, el mismo estaba protegido por el fuero laboral por discapacidad que generan este tipo de enfermedades.

Si bien es cierto, el demandante ha aportado dentro del proceso certificaciones médicas en relación a los medicamentos que toma con motivo de la enfermedad crónica por diabetes (Cfr. f. 63-65 del expediente judicial), y además se han aducido como violados los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59/2005, esta Corporación de Justicia debe advertirle al apoderado judicial de la parte actora, que ha pasado por alto, que al momento en que fue destituido su representado (19 de agosto de 2019), ya se encontraba vigente la Ley 25 del 19 de abril de 2018 a través de la cual se procede a modificar la Ley 59/2005.

Así las cosas, en el artículo 5 de la Ley 59/2005, se establece en relación a la acreditación de las enfermedades crónicas, lo siguiente: ...

Visto lo anterior, y frente a la problemática que generaba la ausencia de la conformación de la comisión interdisciplinaria para acreditar que una persona tenía una enfermedad crónica, al modificarse la ley, se ha permitido a partir del año 2018, demostrar la existencia de una enfermedad crónica y degenerativa, a través de dos (2) certificados médicos expedidos por especialistas idóneos en el ramo.

Sin embargo, al revisar las constancias probatorias que figuran dentro del expediente, se observa que el accionante sólo aporta recetas médicas expedidas por el Dr. ARTURO NAVA M., como *médico general* de urgencias, sin que se cumpla con la formalidad establecida en el artículo 5 de la Ley 25/2018, en el sentido de haberse aportado dos (2) certificaciones médicas de galenos especialistas (endocrinólogos) que acreditaran la enfermedad crónica de diabetes que posee el demandante DARÍO PÉREZ PÉREZ, por lo que ante la ausencia de dichos medios o elementos probatorios previamente descritos, este Despacho es del criterio que el demandante no ha podido acreditar la existencia de la enfermedad crónica alegada.

Por las anteriores razones descritas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es del criterio que los actos administrativos impugnados no han violado los artículos 127, 153, 161, 162 de la Ley 9/1994, así como los artículos 34, 155 (numeral 1), de la Ley 38/2000, y los artículos 172, 182 del Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997. Igual situación ocurre con los artículos 89, literal de del artículo 100, el numeral 6 del artículo 104, el artículo 105, artículo 106, artículo 107, del Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Seguridad

Pública, toda vez que la decisión de remover a un servidor público que ingresó a la entidad bajo la condición de ser un empleado público de libre nombramiento y remoción, es fundamentada o justificada en una potestad discrecional de la autoridad nominadora.

Tampoco considera este Despacho, que se han violado los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59/2005, modificada por la Ley 25 de 2018, toda vez que la parte actora no ha logrado acreditar con pruebas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que la misma padezca de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, de conformidad como lo exige la prenombrada normativa.

En consecuencia, se niega la declaratoria solicitada por la parte actora en el relación a la solicitud de reintegro de manera inmediata al cargo que ocupaba, en iguales condiciones y salarios, toda vez que la decisión adoptada por la entidad pública se justificó en base a una potestad discrecional como consecuencia del criterio de considerar al accionante, como un funcionario sujeto al sistema de libre nombramiento y remoción, por lo que la pérdida de confianza de sus superiores acarrea la consecuente desvinculación de la administración pública, ya que en el presente caso no se logró acreditar que el demandante hubiese ingresado al sistema de méritos, concursos, oposiciones para considerarle como servidor público de carrera administrativa o una carrera de similar categoría reconocida por la Constitución y la Ley; ni tampoco se logró acreditar de conformidad con el criterio establecido por ley, la existencia de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas."

En la Sentencia de 8 de noviembre de 2021, el Tribunal destaca: "*Bajo este marco normativo, advierte la Sala que la parte actora no cumple con los requisitos que permitan considerar que está amparada con el Fuero Laboral contenido en dicha normativa, pues a pesar de aportar ciertos documentos médicos, **observamos que no presentó los dos (2) dictámenes por parte de médicos especialistas en las aludidas dolencias. En otras palabras, no se demostró, mediante las formalidades requeridas en las leyes que rigen la materia, que la servidora pública es una persona que padece una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa.***"; y, "...en atención al Principio de Congruencia Procesal, por el cual la Sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la Demanda (artículo 991 del Código Judicial), y en virtud del examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, **así como del caudal probatorio**; esta Superioridad concluye que lo procedente es declarar la legalidad del Acto demandado y negar las demás pretensiones de la parte actora." (La negrilla es nuestra).

En la Sentencia de 25 de mayo de 2022, se recalca que: "*Tampoco considera este Despacho, que se han violado los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 59/2005, modificada por la Ley 25 de 2018, **toda***

***vez que la parte actora no ha logrado acreditar con pruebas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que la misma padezca de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, de conformidad como lo exige la prenombrada normativa.*** (Énfasis suplido).

Por razón de los fundamentos de hecho y de derecho expresados, consideramos procedente solicitar al Tribunal que declare que **NO ES ILEGAL el Resuelto de Personal 563 de 12 de enero de 2021**, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**; y se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### **IV. Pruebas.**

**4.1.** Se **objetan, por inconducentes**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, los documentos aportados por la demandante que consisten en el acto acusado y el recurso de reconsideración, debido a que incumplen lo establecido en los artículos 44 y 45 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

**4.2.** Se **objeta, por ineficaz**, según el artículo 783 del Código Judicial, la certificación de la enfermedad “Prolapso de la válvula mitral”, expedida a favor de la demandante por el Doctor José Pinto Alfonso, Cardiólogo Clínico e Intervencionista, fechada 02 de septiembre de 2020, por razón que contraviene los requisitos exigidos por los artículos 1 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre 2005, modificada por la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, y la Ley 25 de 19 de abril de 2018, en el sentido que no fue expedida por una comisión interdisciplinaria, ni por dos (2) médicos especialistas idóneos del ramo, sino sólo uno (1) (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

**4.3.** Se **objetan, por inconducentes**, sobre la base del artículo 783 del Código Judicial, los documentos aportados junto con el libelo, que fueron expedidos por el Doctor José Pinto Alfonso, Cardiólogo Clínico e Intervencionista; ya que incumplen con lo establecido en los artículos 857 siguientes y concordantes del Código Judicial (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, citamos al autor Hernando Davis Echandía, quien afirma que: *“No toda prueba propuesta por la parte debe ser admitida por el juez, para la admisión concreta de cada prueba es indispensable que se cumplan los requisitos intrínsecos de pertinencia, oportunidad y conducencia”*

(ECHANDÍA, Hernando Davis, Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo I, Víctor P. Zavalia Editor. Buenos Aires. 1970. Pág. 3).

El aporte doctrinal citado, viene a confirmar que el juez no está obligado a acoger como pruebas elementos que le sobran y que no son útiles para la sentencia de fondo, como ocurre con los documentos que estamos objetando.

4.4. Se **aduce**, la copia autenticada del expediente de personal de **Fredezlinda Yorelis Rodríguez Valencia**, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. **Derecho**: Se niega el invocado en la acción en estudio.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General