

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1103

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de junio de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 633842021.**

Los Licenciados Santiago Méndez Real (apoderado principal) y Luis Carlos Herrera Valdés (apoderado sustituto) actuando en nombre y representación de **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.087 de 12 de abril de 2021, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

El recurrente manifiesta que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los **artículos 89, 99 (literal d), 101, 104, 105 y 106 del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, que disponen que la destitución es la aplicación de una medida disciplinaria por el incumplimiento de sus deberes; que las sanciones aplicadas deben estar establecidas en el régimen disciplinario; la manera progresiva de las sanciones; las cuales deben ser el resultado final de un procedimiento administrativo donde se hayan investigado los hechos y el método para la presentación del informe luego de concluida las investigaciones (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial ).

B. El **artículo 74 de la Constitución Política de Panamá**, que establece que ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezcan la Ley (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

C. El **artículo 154 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994**, el cual indica que solo procede la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario. (Cfr. fojas 12-13 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.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal No.087 de 12 de abril de 2021, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por el cual, se dejó sin efecto el nombramiento de **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera**, del cargo que ocupaba como Oficinista I, Posición No.814 en dicha entidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con dicha actuación, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la **Resolución No. 066 de 3 de mayo de 2021**, que confirmó el acto acusado de ilegal; pronunciamiento que

le fue notificado a la recurrente a través de Edicto No.OIRH-17 de 4 de mayo de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 29 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de julio de 2021, la accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer el proceso que ocupa nuestro interés, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución su reintegro en la posición que ocupaba (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que, la entidad demandada emitió el acto acusado en incumplimiento del debido proceso, de las normas procesales y sin que mediara la realización de un procedimiento disciplinario sancionador; que se violentó sus derechos de estabilidad laboral, ya que había trabajado desde hace nueve (9) años consecutivos en dicha institución; que padece de Hipertensión Arterial y Diabetes las cuales son enfermedades crónicas; y que su desvinculación carece de motivación (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la recurrente con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera**.

**A. Ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad para nombrar o remover servidores públicos que carezcan de estabilidad en el cargo.**

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, toda vez, que su desvinculación 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 la recurrente en la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

En relación a lo antes señalado, la Sala Tercera, en reiterada jurisprudencia ha expuesto **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 queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador.**

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2021, en donde el Tribunal resolvió una situación similar a la que ocupa nuestra atención, en los términos siguientes:

“Por lo antes expuesto, considera la Sala, que al no formar parte de la Carrera Administrativa, la demandante no gozaba de los derechos que adquieren dichos servidores públicos, y es por ello que las normas que se describen como violadas no son aplicables al caso que nos ocupa, toda vez que la señora Yelissa Alexandra Ávila Nazas, fue destituida por la autoridad nominadora en ejercicio de la facultad discrecional que tiene cuando se trata de cargos de libre nombramiento y remoción.

Sobre este tema la Sala se pronunció en fallo de fecha 18 de abril de 2006, señalando lo siguiente:

‘...Conforme a la jurisprudencia constante en esta Sala, al estar ante **la facultad discrecional de nombramiento o provisión de un cargo oficial no amparado por una ley de carrera pública o especial que conceda entre otros derechos el de estabilidad, el criterio que rige es el de remoción también discrecional generalmente ejercida por la misma autoridad nominadora**. En este sentido, somos de la opinión que **siendo un funcionario de libre nombramiento y remoción no le es aplicable el artículo 88 del Reglamento interno del respectivo Ministerio, toda vez que su aplicación está dirigida a aquellos que forman parte de la Carrera Administrativa...**

Concluye esta Superioridad afirmando que **‘cuando un servidor del Estado no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley Especial que le conceda estabilidad, que consagre los requisitos de ingreso (generalmente por**

concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción, por lo que no está sujeto a un procedimiento administrativo sancionador que le prodigue todos los derechos y garantías propias del debido proceso'. (Resolución de 31 de julio de 2001). Teniendo así, la autoridad nominadora la facultad discrecional de remover de su cargo a los servidores públicos, indicando que ello es posible sin que medie ninguna causa disciplinaria, siempre que se trate de funcionarios no protegidos por un régimen de estabilidad, como sucede en el presente caso, razón por la cual no prosperan los restantes cargos de violación enunciados por el demandante. (Sentencia de 18 de febrero de 2004).' (Ricardo Francisco Abril Franco vs Ministerio de Comercio e Industrias)." (El resaltado es nuestro).

En este contexto, la señora **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera**, no fue nombrada ni ingresó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante algún proceso de acreditación; así, como tampoco a través de un concurso de méritos, por lo cual, a juicio de este Despacho, no estaba amparada por un régimen de estabilidad, por lo que su cargo es considerado de libre nombramiento y remoción, tal cual lo dispone 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.

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. De elección popular.
2. **De libre nombramiento y remoción.**
3. De nombramiento regulado por la Constitución.
4. De selección.



5. En periodo de prueba.
6. En funciones.
7. Eventuales.” (Lo resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, consideramos oportuno hacer referencia a la Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2021, por medio de la cual, la Sala Tercera señaló lo que a continuación se transcribe:

“Precisado lo anterior, cabe desatacar (sic) que mediante reiterada jurisprudencia de la Sala, se ha dicho que para la disposición de los cargos ocupados por servidores públicos en funciones sujetas al libre nombramiento y remoción, **no es necesario que la misma sea motivada o fundamentada en causa alguna, contrario para aquellos casos en los que la medida de destitución obedece a un proceso sancionados en el que pueden exigir las garantías procesales que gozan aquellos agentes públicos amparados por una Ley de carrera o especial que les asegure el derecho de estabilidad.**

Dicho de otra forma, ‘cuando un servidor del Estado en funciones no es regido por un sistema de carrera administrativa o Ley especial que le conceda estabilidad, que consagra requisitos de ingreso (generalmente por concurso) y ascenso dentro del sistema, basado en el mérito y competencia del recurso humano, la disposición de su cargo es de libre nombramiento y remoción’ (cfr. Sentencia de 31 de julio de 2001), por lo que **en los casos donde no se evidencia esta especialidad circunstancia como es el presente, no es posible exigir a la entidad nominadora motivar el acto de destitución en otros aspectos que la propia facultad discrecional la cual hemos mencionado está contemplada en la Constitución y la ley**”. (El resaltado es nuestro).

#### **B. Análisis del Despacho sobre el fuero por enfermedad crónica señalado por la demandante.**

Por otra parte, esta Procuraduría advierte que la accionante 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*”; modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, cuerpo legal que en su artículo 1 establece lo siguiente:

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

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

Del precepto legal citado, se infiere de manera clara **la instauración de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca una discapacidad laboral**; no obstante, resulta pertinente señalar que a **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera** durante la etapa gubernativa, se le otorgó la oportunidad a través del Recurso de Reconsideración de probar que padece de Hipertensión Arterial y Diabetes; no obstante, en el informe de conducta visible a foja 35, se observa que manifestó haber estado hospitalizada por Covid-19 y de las secuelas posteriores al virus, sin embargo, no hizo mención de las enfermedades que hoy admite, por lo que sin lugar a dudas no cumplió con los parámetros legales citados.

Resulta importante indicar que, aun cuando la norma vigente a la fecha que se emitió el acto que se acusa de ilegal; es decir, la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, no contemplaba los conceptos de discapacidad, discapacidad laboral y discapacidad laboral parcial, lo cierto es, que dichas definiciones fueron introducidas a través del Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de abril de 2022, que reglamenta la mencionada norma legal, por lo que para una mejor referencia citamos el contenido de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2 de la norma reglamentaria:

**“Artículo 2.** Para los efectos de este Decreto Ejecutivo, además de las definiciones dadas por la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, se atenderán las que a continuación siguen:

**1. Discapacidad.** Alteración funcional, permanente o temporal, total o parcial, física, sensorial o mental, que limita la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que considera normal en el ser humano.

**2. Discapacidad laboral.** Para el caso de los servidores públicos o trabajadores que padecen enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal



crónica que produce discapacidad laboral, debe ser entendida como la disminución parcial o total de sus capacidades físicas o mentales para realizar las labores del puesto que desempeña.

**3. Discapacidad laboral parcial.** Grado de limitación que se presenta cuando el servidor público o trabajador, como consecuencia de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, así como de insuficiencia renal crónica que produce discapacidad laboral, tiene una disminución parcial en alguna o algunas de sus facultades para realizar el trabajo inherente al puesto en que se desempeña.

...(Lo resaltado es nuestro).

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en referencia, **acredite en debida forma los presupuestos que la misma ley consagra**, entre éstos, **la discapacidad laboral**, 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 la actora se encuentre mermada en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**, siendo esta la importancia que tiene acreditar el factor limitante para poder acceder a la protección laboral invocada.

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 mermeros para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

En el marco de lo anterior, consideramos pertinente señalar que, el accionante aportó una serie de documentación consistente en: **a) Copia simple del**



Resuelto Personal No.087 de 12 de abril de 2021, por la cual se dejó sin efecto el nombramiento de la demandante; **b)** Copia simple de Edicto No.OIRH-17, que resuelve el Recurso de Reconsideración, presentado por **Valdés Miranda**; **c)** Nota de 08 de junio de 2021, solicitando copias autenticadas de documentación dirigida a Recursos Humano las que, a nuestro juicio, no corresponden a lo establecido como material probatorio, de modo que no se configura el fuero de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad; ya que, la normativa dispone una serie de evaluaciones y requisitos para que estas personas puedan ser consideradas como tal y así poder brindarles las correspondientes garantías; por consiguiente, estimamos que la recurrente, no acreditó la supuesta discapacidad padecida por su hijo (Cfr. fojas 15-24 del expediente judicial).

Por último, 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 **Rosa Denis Valdés Miranda de Herrera**, sería necesario que estuviera instituido expresamente a través de una ley o bien se corrobore que fue desvinculada al margen de la Ley 59 de 2005, sobre lo que no ha sucedido; 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).

Al respecto, esta Procuraduría también observa que se ha solicitado **el pago de la indemnización**; sin embargo, resulta necesario aclarar que al tenor de lo previsto en el artículo 141 del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta

el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 23 de julio de 2017, **el servidor público podrá solicitar el reintegro al cargo que ocupaba, si considera que no existe causa justificada para la destitución, y en caso que el Tribunal emita una sentencia que declare injustificada aquella, la entidad podrá optar por reintegrar al funcionario o, en su defecto, el pago de una indemnización.**


En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Resuelto Personal No.087 de 12 de abril de 2021**, emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.


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

**4.1.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual 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**