

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1249

Panamá, 19 de noviembre de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Javier E. Rodríguez A., actuando en nombre y representación de **Semidia Montenegro**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 64-66 del expediente administrativo).

**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.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

## II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe los artículos 1, 2 (parágrafo) y 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, que señalan, respectivamente, que todo trabajador que padezca enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas, así como también insuficiencia renal, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; qué se entiende por enfermedades crónicas, involutivas, y/o degenerativas; y que los trabajadores afectados por los padecimientos descritos en esta ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización del ente competente (Cfr. fojas 7-14 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, Decreto de Personal 940 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Semidia Montenegro** del cargo de Administrador I que ocupaba en dicha entidad (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución Administrativa 607 de 29 de junio de 2020, que confirmó lo establecido en la decisión anterior. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la actora el 1 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 64-65 y 69-70 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el 26 de agosto de 2020, la demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto impugnado es nulo, por ilegal, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la

institución que se le reintegre a sus labores, con el correspondiente pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su desvinculación (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la entidad demandada al momento de emitir el acto administrativo objeto de reparo, desconoció el fuero por enfermedad que ampara a su poderdante en virtud de las afecciones de salud que padece, las cuales, según expone, se encuentran debidamente certificadas; por consiguiente, no podía ser desvinculada del cargo que ocupaba salvo que mediara una causa justificada violatoria del reglamento interno, lo cual no ocurrió por parte de la entidad demandada (Cfr. fojas 7-14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el abogado de la accionante 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 **Semidia Montenegro**.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, su remoción se basó en la facultad discrecional que le está atribuida al Órgano Ejecutivo 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; condición en la que se ubicaba la actora en el Ministerio de Salud.

En ese contexto, es pertinente indicar que de la lectura de las constancias procesales, se infiere que **Semidia Montenegro, no acreditó que estuviera amparada en el régimen de Carrera Administrativa o de alguna ley especial**, de ahí que fuera desvinculada del cargo que ocupaba con sustento en el artículo 629 (numeral 18) del Código Administrativo que consagra la facultad discrecional del Presidente de la República para remover, en cualquier momento, a los servidores públicos de su elección, salvo los que la Constitución Política o las leyes dispongan que no son de libre remoción.



Por tal motivo, para desvincular del cargo a la ex servidora pública bastaba con notificarla de la resolución recurrida y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, por medio del correspondiente recurso de reconsideración, tal como sucedió durante el curso del procedimiento administrativo, con lo que se agotó la vía gubernativa. Esta norma es del siguiente tenor:

**“Artículo 629.** Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

...

**18. Remover los empleados de su elección,** salvo cuando la Constitución o las leyes dispongan que no son de libre remoción.” (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Al pronunciarse en una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera en su Sentencia de 24 de octubre de 2019, señaló lo siguiente:

“ ...

Ante el hecho de que la parte actora, al momento de emitirse el acto demandado no se encontraba gozando del derecho a la estabilidad alcanzado por medio de una ley formal de carrera o por una ley especial, la Administración puede ejercer la facultad de resolución ‘ad nutum’, es decir, de revocar el acto de nombramiento, con fundamento en la voluntad de la Administración y su discrecionalidad, según la conveniencia y la oportunidad.

...

Cabe acotar, en este punto que, **aunque el puesto que ocupaba el funcionario forma parte de la estructura institucional, su estatus permanente no acarrea necesariamente la adquisición del derecho a la estabilidad, ya que ambas condiciones no pueden tratarse como sinónimos.**” (La negrita es nuestra).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que el apoderado judicial de la accionante señala que la actuación de la entidad demandada vulnera lo dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “*que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involuntarias 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 produzcan una discapacidad laboral; no obstante, esta Procuraduría advierte que en el presente negocio jurídico de los documentos médicos aportados por la actora, si bien es cierto indican las distintas afecciones que padece la recurrente, lo cierto es que **no se desprende de los mismos que dichas enfermedades le producen una discapacidad laboral**; es decir, **que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo** (Cfr. fojas 58, 59, 62 y 63 del expediente administrativo).

Sobre este punto, consideramos pertinente indicar lo expuesto por la entidad demandada en la Resolución Administrativa 607 de 29 de junio de 2020, que constituye el acto confirmatorio en el presente negocio jurídico, cuyo contenido medular dispone lo siguiente:

“...

Que aunado a lo anterior, cabe señalar que si bien la señora **SEMIDIA MONTENEGRO** aportó junto con el escrito de reconsideración, copia de una certificación emitida el 28 de octubre de 2019, donde el Director Médico del Hospital Dr. Rafael Hernández de la Caja de Seguro Social hace constar que la recurrente presenta lumbalgia crónica, diabetes mellitus, hipertensión arterial, certificación emitida el 17 de diciembre de 2019, donde la Dra. Katherine Rodríguez del Centro de Salud de Gualaca hace constar que presenta hipertensión arterial diabetes mellitus tipo 2, obesidad, rinitis alérgica, interconsulta del 10 de diciembre del 2019, de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros de la Caja de Seguro Social donde la Dra. Mayra S. De Núñez manda a una evaluación de capacidad física funcional para establecer recomendaciones, certificación emitida el 23 de septiembre de 2019, donde la Dra. Evelin Franco de la Caja de Seguro Social hace constar que es atendida por los siguientes diagnósticos, diabetes mellitus, hipertensión arterial, enfermedad diverticular del intestino, urticaria crónica idiopática certificación emitida el 2 de marzo de 2017, donde el Dr. José Saldaña de la Policlínica Dr. Gustavo A. Ros hace constar que es atendido por los siguientes diagnósticos diabetes mellitus, hipertensión arterial alergia



respiratoria, certificación emitida el 6 de mayo de 2019, donde el Director Médico de la Policlínica Dr. Gustavo A. de la Caja de Seguro Social hace constar que la misma fue atendida por diagnóstico de diabetes mellitus, hipertensión arterial, estrés laboral, lumbalgia y obesidad, **debemos advertir que no se observa prueba alguna que acredite que al momento de emitirse el acto impugnado la señora SEMIDIA MONTENEGRO padecía de una enfermedad que le causara una discapacidad laboral limitándole en su desempeño normal para ejercer el cargo de Administrador I en el Ministerio de Salud.**

Que como quiera que la señora **SEMIDIA MONTENEGRO** no forma parte del grupo de servidores públicos amparados por ley especial o carrera pública, **y tomando en cuenta que el mismo no logró comprobar a través de las correspondientes pruebas que padecía de una discapacidad como consecuencia de alguna de las enfermedades contempladas en las leyes anteriormente mencionadas, consideramos que no resulta viable revocar o dejar sin efecto la decisión adoptada mediante Decreto de Personal No. 940 de 15 de octubre de 2019.** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 69 del expediente administrativo).

En este escenario, consideramos relevante aclarar la importancia que tiene que quien estime encontrarse amparado por el fuero laboral en comento, **acredite 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 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.**

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, degenerativa y/o involutiva, desconociendo así la verdadera finalidad de tal disposición legal, la cual tiene por objetivo resguardar la igualdad de condiciones laborales y el derecho al trabajo de aquellos particulares que se encuentren mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

Al respecto, la Sala Tercera ha sido enfática respecto a la importancia de acreditar el presupuesto de discapacidad laboral, tal como lo explicó en la Sentencia de 18 de mayo de 2018, cuyo contenido medular señala lo siguiente:

“ ...

Del contexto antes expuesto, queda claro que para obtener el fuero laboral reconocido por el artículo 1 de la Ley 59 de 2005, era imperante que la actora aportara los documentos que estimara convenientes para acreditar a la Sala que sufría de Hipertensión Arterial Crónica y una Enfermedad Degenerativa Discal **y que éstas la colocaron en un estado de discapacidad, lo cual sólo podía ser acreditado a través de sendas certificaciones emitidas por las autoridades competentes y por médicos idóneos**, ya que no basta con alegar tales padecimientos sino que éstos deben ser acreditados en el juicio. Por consiguiente, ante la ausencia de ese material probatorio es imposible que esta Corporación de Justicia acceda a lo pedido por la demandante.” (La negrita es nuestra).

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

“...En consecuencia, **el pago de salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa**, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, **sólo prosperará en el caso de que exista una norma con rango de ley formal aplicable de manera directa al caso**, que lo haya dispuesto de manera expresa...” (Lo resaltado es nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto de Personal 940 de 15 de octubre de 2019**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

**IV. Pruebas.**

A. Este Despacho objeta los documentos visibles a fojas 18-20 del expediente judicial, debido a que fueron presentados en copias simples, por lo que no cumplen con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

B. 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 la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 513772020