

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1411

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de agosto de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.
Expediente 742122021.**

El Licenciado Moisés Abraham Álvarez P., actuando en nombre y representación, **de Juan Manuel Poveda Guevara**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 049 de 29 de marzo de 2021, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, 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 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.

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.

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

Décimo Segundo: 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 81 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, del Texto Único aprobado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018; el cual señala las condiciones que deben darse para el traslado de un servidor público (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial);

B. Los artículos 40 y 41 de la Resolución Administrativa OAL-098-ADM-2021 de 21 de junio de 2021, que adopta el Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; que disponen lo siguiente, los servidores públicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario estarán sujetos a las disposiciones establecidas de movilidad laboral, de conformidad a necesidades comprobadas; y que el Servidor Público de Carrera podrá ser trasladado del cargo actual hacia otro puesto del mismo nivel, de igual complejidad, jerarquía y remuneración conforme a las disposiciones establecidas, y no podrá ser por razones disciplinarias (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial);

C. El artículo 6 de la Ley 36 de agosto de 2016 sobre protección integral de los adultos, el cual indica que es derecho de las personas adultas mayores residir en su propio domicilio, mientras le sea posible, así como permanecer en el seno de su familia, mantener relaciones personales y contacto directo con sus amistades y conservar la titularidad de sus

bienes, sin ser perturbadas en su uso y goce pacífico (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial);

D. El artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, el cual señala que el trabajador cuya discapacidad haya sido diagnosticada, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo (Cfr. 18-19 del expediente judicial).

E. El artículo 3 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 que adopta normas para la protección para personas con enfermedades crónicas, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, el cual indica que se prohíbe a las Instituciones Públicas y a las empresas privadas discriminar de cualquier forma a los trabajadores que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y /o degenerativas que produzcan discapacidad laboral (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

F. Los artículos 34, 36, 146 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, normas que en su orden indican los principios que informan el procedimiento administrativo general, entre éstos, debido proceso y estricta legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad competente; que el funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios; y que describe que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho, los actos que afecten derechos subjetivos; (Cfr. fojas 21-26 del expediente judicial).

II. 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 nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 049 de 29 de marzo de 2021, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, por la cual, se traslada a **Juan Manuel Poveda Guevara** de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal

en Divisa a la Dirección Regional de Servicios Agropecuarios de Bocas del Toro (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución OAL-098-ADM-2021 de 21 de junio de 2021, que confirmó en todas sus partes, el acto acusado de ilegal, del cual se notificó el 20 de julio de 2021, agotándose de esa manera la vía gubernativa (Cfr. fojas 33-36 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 30 de julio de 2021, el apoderado judicial del accionante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado, así como su confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución demandada reincorporar a **Juan Manuel Poveda Guevara** a la Dirección de Sanidad Vegetal Sede Divisa, Provincia de Veraguas, con las funciones de Coordinador de Programas Fitosanitario, lugar de trabajo que ocupaba antes de su traslado (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial del recurrente manifiesta que, se han violado los artículos los artículos 40 y 41 de la Resolución Administrativa OAL-098-ADM-2021 de 21 de junio de 2021, que adopta el Reglamento Interno del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, pues no existe motivo alguno, informes, pruebas, inspecciones que justifiquen el traslado de su poderdante (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial).

Además, indica quien representa a **Juan Manuel Poveda Guevara**, que se ha violado el artículo 6 de la Ley 36 de 2 de agosto de 2016, pues no se justifica el traslado de un adulto mayor en tiempos de pandemia, aunado al hecho que debe residir en su propio domicilio, tal como lo dispone la norma citada; y que también se ha infringido el artículo 43 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, ya que su mandante fue intervenido quirúrgicamente por presentar una úlcera duodenal perforada, lo que se traduce a una discapacidad y afectación que lo obliga a mantenerse en su puesto de trabajo, por lo tanto la

decisión de trasladarlo es a todas luces ilegal y cae en desviación de poder (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, señala el abogado de **Juan Manuel Poveda Guevara**, que la Resolución 049 de 29 de marzo de 2021; acusada de ilegal y su acto confirmatorio, han violado, transgredido y quebrantado el artículo 3 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018, de protección para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, siendo una garantía que opera a favor de su representado en detrimento de los derechos del actor, en abierta violación a las normas que regulan la profesión como trabajador del área agrícola, al cual lo ampara leyes especiales, como es la Ley 22 de 1961 (Cfr. foja19-21 del expediente judicial).

Sostiene el abogado del accionante que el acto administrativo objeto de controversia ha violado de manera directa por omisión los artículos 34, 36, 146 y 155 (numeral 1), ya que las actuaciones realizadas por la autoridad demandada no cumplieron con el principio del debido proceso.

Finalmente concluye que se dictó una decisión arbitraria, sin tomar en consideración el fuero laboral que tiene producto de su permanencia, de ser trabajador del sector agrícola y de tener una enfermedad crónica y que dicho acto no fue motivado razonadamente (Cfr. fojas 21 a 25 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del demandante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la resolución impugnada, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Juan Manuel Poveda Guevara**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al emitir el acto originario, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Dentro de este contexto, esta Procuraduría advierte que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, “...el traslado del Ingeniero Agrónomo JUAN MANUEL POVEDA, se efectúa por la necesidad del servicio frente a la situación de emergencia presentada por las inundaciones recientes, que han producido afectaciones a los productores pecuarios y agrícolas en la Provincia de Bocas del Toro, por tanto, consideramos de alto interés para que este Ministerio cumpla con sus objetivos, contar con el personal idóneo, profesional y con vasta experiencia en el MIDA que refuerce dicha región, y contribuya al fortalecimiento en la vigilancia epidemiológica de riesgos, en la radificación y diseminación de enfermedades” (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, este Despacho no comparte los planteamientos expuestos por el apoderado judicial del demandante al explicar sus conceptos sobre la supuesta infracción alegada; ya que, se advierte que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, se ciñó a lo dispuesto en los artículos 40, 5 y 92 (numeral 20) de la Resolución ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999, que aprueba el Reglamento Interno de la entidad demandada, los cuales indican lo siguiente:

“Artículo 40: DE LA MOVILIDAD LABORAL.

Los servidores públicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario estarán sujetos a las disposiciones establecidas de movilidad laboral, de conformidad a las necesidades comprobadas”.

“Artículo 5: DEL CAMPO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO.

Todo aquel que acepte desempeñar un cargo en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario por nombramiento o por contratación quedará sujeto al cumplimiento de las disposiciones y procedimientos establecidos en este Reglamento.”

“Artículo 92: DE LOS DEBERES. Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:

...

20. Cumplir con las normas vigentes de la constitución, las leyes y los reglamentos.”

Lo arriba descrito, permite establecer que la institución demandada actuó en debida forma y que al desempeñar un cargo en la entidad, es deber del actor cumplir con las

disposiciones y leyes reglamentarias del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, en este caso en particular, ante la necesidad comprobada, de ahí que la autoridad nominadora podía asignarle a **Juan Manuel Poveda Guevara** una nueva área de trabajo, como en efecto lo hizo a través del acto acusado de ilegal; por los que los cargos de infracción enmarcados en este sentido por el demandante, no tienen asidero jurídico.

Observamos que los argumentos esgrimidos por el actor están dirigidos básicamente en señalar una situación que guarda relación con las destituciones de funcionarios amparados por fueros laborales, sin embargo el recurrente pierde de vista que mediante el acto que se acusa de ilegal, únicamente se le ha asignado, por necesidad del servicio, otra área de trabajo con la misma posición y salario, lo que en nada degrada el cargo que ostenta dentro del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, pues el ingeniero **Poveda Guevara**, es un personal que cuenta con treinta y seis (36) años dentro de la institución, lo que lo convierte en un funcionario idóneo con vasta experiencia, tal como él mismo lo señala en su demanda.

En relación con el asunto bajo examen, es importante anotar lo señalado por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** en su informe de conducta de fecha de 31 de agosto de 2020, a través del cual se indicó lo siguiente. Veamos:

“Cabe resaltar, que el traslado del Ingeniero Poveda Herrera, no es el único hacia dicha región, pues es un hecho notorio las afectaciones climatológicas ocurridas en Bocas del Toro afectando con gran magnitud a la población pecuaria y agrícola, por tanto consideramos de alto interés para que este Ministerio cumpla con sus objetivos, contar con el personal idóneo, profesional y con vasta experiencia que refuerce dicha región, y contribuya al fortalecimiento en la vigilancia epidemiológica de riesgos, en la radicación y diseminación de enfermedades.

Recientemente el Ministerio de Desarrollo Agropecuario tomando en consideración que en los países fronterizos se encuentra la plaga *Achatina fulica*, conocido como el Caracol Gigante Africano (CGA), se ha visto en la necesidad de declarar estado de Alerta Fitosanitaria Nacional frente a los riesgos que representa esta plaga. Establecido mediante la Resolución N°OAL-132-ADM-2021 de 23 de agosto de 2021...” (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

En este contexto, de conformidad con las constancias procesales insertas en autos, queda claro que el traslado de **Juan Manuel Poveda Guevara** a la Dirección Regional de Servicios Agropecuarios de Bocas del Toro se debe a la necesidad comprobada del servicio por parte de la institución demandada, situación que hemos señalado en párrafos precedentes, debido a que se ha declarado estado fitosanitario nacional, como consecuencia de las afectaciones climatológicas ocurridas en la Provincia de Bocas del Toro.

Con base a todos estos razonamientos, es pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera, por medio de la Sentencia de veinticuatro (24) de marzo de dos mil quince (2015). Veamos:

“Del contenido de los citados artículos y en atención a lo planteado por el accionante, esta superioridad concuerda con lo planteado por el Procurador de la Administración, en el sentido de que el acto administrativo que se señala como el violatorio de la ley no.20 de 1984, modificada por la ley no.8 de 2004, la nota dmr-cnb-96-2010 de 15 de marzo de 2010, mediante la cual **se le notificó al Señor César Castillo que a partir del 22 de marzo de 2010 había sido asignado al sub-centro de salud de Cerro Iglesias, no desconoce las condiciones laborales que el actor adquirió a través de la resolución número 2 de 15 de diciembre de 1987, que le otorgó la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, en la provincia de Chiriquí. tampoco desconoce la posición de supervisor de área de saneamiento ambiental, ni las condiciones laborales que ostenta el señor castillo, ni mucho menos la remuneración salarial que percibe como producto del ejercicio de la función de supervisor de área de saneamiento ambiental, categoría II, que ocupa en virtud del concurso de méritos que le otorgó dicho puesto.**”

Lo anterior nos permite señalar que la acción de traslado del demandante no implica la inestabilidad de su cargo, ya que con la misma no se le están vulnerando sus derechos como Ingeniero Agrónomo en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, toda vez que el traslado de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal en Divisa a la Dirección Regional de Servicios Agropecuarios de Bocas del Toro, se enmarca dentro de la normativa que regula de dicha entidad.

III. De Los fueros de enfermedad crónica y discapacidad aduce el demandante lo amparan.

Por otra parte, este Despacho advierte que el apoderado judicial del 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, 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 produzcan una discapacidad laboral; no obstante, esta Procuraduría advierte que, **el actor no aportó ningún documento que cumpla con el requisito establecidos en la Ley 59 de 2005**, que reconoce la protección laboral por enfermedades crónicas, y tampoco se encuentra determinado que ese padecimiento que dice sufrir le produzca una discapacidad laboral; es decir, que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo.

En ese mismo orden de ideas, consideramos pertinente **reiterar que los documentos que el recurrente aportó junto con la demanda**, y que constan a fojas 52, 53, 54, 55 y 56, del expediente judicial, **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo o le produzca una discapacidad**, Veámos:

a) La certificación médica, sin fecha, expedida por la Lizka L. Richards. C, Cirugía General Laparoscópica, que constituye un informe clínico sobre el diagnóstico del padecimiento que presenta el accionante;

b) Un (1) certificado de recuperación de Covid-19, de fecha de 18 de enero de 2021, donde se señala que el actor está recuperado y que puede reintegrarse a sus actividades laborales.

c) Una (1) constancia de asistencia de la Dirección Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, Departamento de Prevención y Atención de Salud y Seguridad Ocupacional de la Caja de Seguro Social, donde consta que el demandante asistió a una cita el 6 de mayo de 2021, con la Doctora María Batista.

d) Una (1) Nota de Salud Ocupacional la Dirección Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, Departamento de Prevención y Atención de Salud y Seguridad Ocupacional de la Caja de Seguro Social, con fecha de 6 de mayo de 2021, expedida por la Doctora María del Pilar Batista, Médico de Salud Ocupacional, donde se indica que el señor **Juan Manuel Poveda Guevara** está medicamente apto para laborar cerca de su domicilio, dicha recomendación tiene vigencia de un año.

e) Una (1) certificación de Servicio de Gastroenterología y Endoscopia Digestiva, de fecha de 23 de junio de 2021, expedida por el Doctor Julián Igualada, especialista en Medicina Interna, Gastroenterología y Endoscopia Digestiva Alta, donde consta que el demandante padece de úlcera péptica y hernia supraumbilical y que actualmente recibe tratamiento farmacológico.

A través de los documentos antes reseñados, el accionante busca comprobar los **padecimientos que dice sufrir**; sin embargo, como ya hemos indicado en párrafos anteriores, estos **no son los documentos idóneos que establece la ley para acreditar que dicho estado de salud limite su capacidad de trabajo o le produzca una discapacidad**, pues los mismos **no constituyen la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal

como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

“**Artículo 2.** El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

Aunado a lo anterior, es importante señalar que en relación a la Nota de Salud Ocupacional de la Dirección Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, de la Caja de Seguro Social, con fecha de 6 de mayo de 2021, expedida por la Doctora María del Pilar Batista, Médico de Salud Ocupacional, donde se indica que el señor **Juan Manuel Poveda Guevara** está medicamente apto para laborar cerca de su domicilio, **la misma era de un (1) año, por lo que ha perdido su vigencia.**

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 45 de 7 de abril de 2022**, que reglamenta la referida norma legal. Para una mejor comprensión 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.” (El subrayado es nuestro).

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 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 el actor se encuentre mermado en el desenvolvimiento de su rutina diaria y que con el tratamiento para el control del mismo, no pueda llevar una calidad de vida normal**, 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 mermados para realizar alguna actividad en la forma o dentro del margen que se considera habitual en el ser humano.

En ese mismo sentido, alega que se ha infringido el 43 de la Ley 42 de 1999, que puntualiza lo siguiente:

“Artículo 43. El trabajador cuya discapacidad ha sido diagnosticada por autoridades competentes, tendrá derecho a permanecer en su puesto de trabajo, y de no hacerlo, a que se tomen las medidas para lograr su readaptación profesional u ocupacional.”

En ese orden de ideas, respecto al **fuero laboral que alega el actor lo amparaba en calidad de una persona discapacitada**, consideramos pertinente indicar que el **recurrente** no logró comprobar la discapacidad que alegar padecer; ya que no presentó el **documento idóneo que establece la ley para acreditar dicha condición en una persona, en este caso la certificación que emite la Secretaría Nacional de Discapacidad detallando el tipo de discapacidad y demás parámetros exigidos**, tal como lo consagra el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y el procedimiento para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 36 de 11 de abril de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74 de 14 de abril de 2015, norma que en su contenido dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.” (La negrita es nuestra).

Ahora bien, debemos resaltar que al no haber acreditado debidamente **Juan Manuel Poveda Guevara**, por un lado el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, o insuficiencia renal que le produzca discapacidad de conformidad con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, y por el otro, la correspondiente certificación de

conformidad con la Ley.42 de 1999, que demostrara la existencia de un grado de discapacidad, que imposibilitara su traslado.

La Sala Tercera mediante la Resolución de cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022), indicó lo que nos permitimos transcribir, a fin de precisar la comprensión y el alcance respecto al fuero por discapacidad laboral, entendiendo que este no corresponde a un caso de destitución sino de traslado laboral:

“... ”

Una vez analizada la documentación probatoria aportada por la parte actora dentro del presente proceso, esta Corporación de Justicia debe indicar que la Ley 59/2005, modificada por medio de la Ley 2512018, por medio de la cual se adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, en su artículo cinco (5) establece como **requisitos para acreditar la existencia de este tipo de padecimiento**, lo siguiente:

‘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 produzcan 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.’

De la norma transcrita se infiere dos (2) mecanismos para acreditar la existencia de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, e insuficiencia renal crónica que produzcan discapacidad laboral como serían:

- 1.- Una certificación de la Comisión Interdisciplinaria nombrada para evaluar este tipo de afectaciones a la salud humana.
- 2.- A través del dictamen de dos (2) médicos especialistas idóneos en el ramo.

Visto lo anterior, es evidente que al no haberse conformado la Comisión Interdisciplinaria, era indispensable que la parte actora aportara el dictamen de **dos (2) médicos especialistas** que acreditaran el padecimiento de la enfermedad de hipertensión que tiene la accionante ... Sin embargo, de las pruebas aportadas dentro del proceso no se evidencia la presentación documental de las certificaciones emitidas por dos (2) médicos expertos en la enfermedad tratante, por lo cual para la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no queda acreditado la existencia de un fuero laboral por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que supuestamente padece la accionante, para acreditar su aflicción.

En otro orden de ideas, la apoderada judicial de la parte actora ha indicado que aquella padece de otra serie de discapacidades físicas como son: Lumbago con ciática (Leve escoliosis lumbar, Osteoartrosis

de columna lumbar), Bursitis Trocantérica Bilateral, Artrosis de rodilla bilateral, 3er y 4to dedo en gatillo mano derecho; sin embargo, no consta documento alguno que acredite que dichas enfermedades le han producido una discapacidad laboral, y que es necesario una supervisión médica frecuente o constante para llevar una calidad de vida normal.

Sin bien es cierto, la Ley 42/1999 modificada por la Ley 15/2016 reconoce la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad y reconoce la existencia de un fuero laboral por dicha condición, es importante señalar que el artículo 45-A de la Ley 42/1999, señala 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 en su condición 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 servidores públicos que 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 previamente transcrita se evidencia la existencia de un fuero laboral y equiparación de oportunidades para aquellas personas que padecen de discapacidad. Sin embargo, a efectos de docencia es importante señalar que la Ley 42/1999 modificada por la Ley 15/2016 fue reglamentada inicialmente a través del Decreto Ejecutivo No. 36 del 11 de abril de 2014, el cual fue a su vez modificado por el Decreto Ejecutivo No. 74 del 14 de abril de 2015.

Así las cosas, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.74 del 14 de abril de 2015, establece lo siguiente:

‘Artículo 2. El artículo 3 del Reglamento de las Juntas Evaluadoras de Discapacidad queda así:

Artículo 3. La certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual la SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.’

El Artículo 55 del Decreto Ejecutivo No. 88 de 12 de noviembre de 2002, modificado por el artículo 80 del Decreto Ejecutivo No. 36 de 11 de abril de 2014, reglamentario de la Ley 4/1999, señala lo siguiente:

‘Artículo 80. El artículo 55 del Decreto Ejecutivo No 88 de 12 de noviembre de 2002, queda así:

Artículo 55. La capacidad residual y contraindicaciones laborales del trabajador o del servidor público, será diagnosticada por el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social, quienes, además, deberán determinar el grado de capacidad residual de trabajo de la persona.

Este diagnóstico servirá de base para establecer la permanencia del trabajador en un puesto de trabajo o la reubicación del mismo dentro de la empresa o institución estatal, en concordancia con las posibilidades y potencialidades o su ingreso a los programas de readaptación profesional u ocupacional. Solo en aquellos casos en que el grado de capacidad residual y contraindicaciones laborales diagnosticadas sea de tal magnitud que ha imposible la permanencia, adaptación o su reubicación, el trabajador o servidor público se acogerá a la pensión de invalidez.

Corresponderá a la Secretaría Nacional de Discapacidad certificar la discapacidad, conforme al procedimiento establecido para este efecto.

(...).’

De lo anterior se desprende, que la parte actora en principio para acreditar la existencia de una discapacidad debía de conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 74 del 14 de abril de 2015, **aportar una certificación emitida por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)**, mediante la cual se acreditara que la demandante... padece de discapacidad bien sea en su modalidad física, auditiva, visual, mental, intelectual o visceral, de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.

De igual manera, también concuerda este Despacho con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración en el sentido que si bien es cierto la parte actora aportó una serie de documentaciones que tienen la consideración de informes clínicos y certificaciones médicas sobre el padecimiento que tiene la demandante, en dichas pruebas **no se señala el grado de discapacidad o la afectación laboral que le genera la discapacidad que tiene la accionante, que le permitieran acreditar su permanencia dentro del cargo que venía desempeñando, o que se le pudiera reubicar dentro de la institución producto del grado de afectación que mantiene.**

Es evidente que al no haber acreditado debidamente la parte actora el padecimiento de una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa, o insuficiencia renal que le produzca discapacidad de conformidad con la Ley 59/2005, al igual que al no haber aportado la correspondiente certificación de conformidad con la Ley 42/1999 a través del SENADIS, o que la documentación aportada demostrara la existencia de un grado de discapacidad, es evidente que la parte actora no estaba sujeta a un régimen de protección laboral...

...”

De lo antes expuesto, y de la jurisprudencia citada, este Despacho debe advertir tal como lo hemos señalado en párrafos anteriores, que el traslado del actor no implicó una infracción a sus derechos como ingeniero agrónomo en el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, como tampoco vulneró la protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas o degenerativas, o personas con discapacidad, por lo que las infracciones que sustenta en ese sentido deben ser desestimadas por el Tribunal.

IV. Debida Motivación del Acto

Contrario a lo señalado por el accionante, la actuación de la entidad demandada al emitir el acto que se acusa de ilegal, **sí se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se realizó el traslado de **Juan Manuel Poveda Guevara** a la Dirección Regional de Servicios Agropecuarios de Bocas del Toro, 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 la Resolución Administrativa 049 de 29 de marzo de 2021, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se llevó el traslado 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 realizarlo; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyan la decisión, con fundamento en el artículo 40 de su Reglamento Interno contemplado en la Resolución ALP-ADM-99 de 19 de agosto de 1999 (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

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, tal como lo establece el artículo 166 de la Ley 38 de 2000, mismo que fue decidido mediante la Resolución OAL-98-ADM-2021 de 21 de junio de 2021, y le dio la oportunidad de acudir a la vía jurisdiccional a presentar la demanda que hoy ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 33 a 36 y 29 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución Administrativa 049 de 29 de marzo de 2021, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

V. Pruebas.

5.1. Pruebas de informe.

Esta Procuraduría **objeta** de acuerdo lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial la prueba de informe aducida por la parte actora, ya que advierte que el recurrente pretenden hacer recaer en el Tribunal la responsabilidad de obtener dicha documentación, sin haber acreditado que ha realizado diligencias tendientes a lograr su obtención, lo que implica que el accionante está trasladando la carga de la prueba a la Sala Tercera, lo que a todas luces es contrario a lo establecido en el artículo mencionado en las líneas que anteceden, el cual es claro al señalar que incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables; criterio que ha puesto de manifiesto el propio Tribunal en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...

En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

5.2. Se **objetan** todos los documentos que no cumplan con el artículo 833 del Código judicial.

5.3. 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.

VI. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Maria Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General