



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 143

Panamá, 17 de enero de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

El Licenciado Hipólito Cedeño Ortega, actuando en nombre y representación de **Priscilla Walcott**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, 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 No.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: es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 8-9 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 de la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, el cual 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, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral (Cfr.- fojas 5-6 del expediente judicial), y

B. El artículo 136, cuyo texto en realidad corresponde al artículo 137 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, que establece que el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que este acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneraciones (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad formulados por el demandante.

A fin de sustentar su pretensión, el activador judicial de la demandante, indicó, entre otras cosas que: *"... a la señora PRISCILA(sic) WALCOTT, se le discrimina salarialmente, por no pertenecer a una Carrera Administrativa, y al momento de su Reintegro se le negó el pago de los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo hasta el momento en que fue reintegrada, a pesar de su condición de salud y una Ley especial que la protege de cualquier forma de discriminación"* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

VI. Breves antecedentes del caso.

Al examinar las constancias procesales, se observa que por medio del Decreto de Personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019, el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, dejó sin efecto el nombramiento de **Pricilla Walcott**, del cargo de Promotor Comunal, que ocupada en la citada entidad (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante por medio de su apoderado especial, interpuso un recurso de reconsideración, el cual sustentó entre otras, lo siguiente:

"1. Que en la decisión de dejar sin efecto el nombramiento de nuestra representada, no se tomó en cuenta

que la señora PRISCILLA WALCOOTT, mantiene una enfermedad crónica y degenerativa RADICULOPATÍA CERVICAL CRÓNICA C5, C6 y C7 (IZQUIERDA), y de la cual constan todas las certificaciones médicas en su expediente de personal, del tratamiento que está llevando a cabo en la Caja de Seguro Social y esta institución tiene conocimiento pleno de su condición.

2. Que si bien es cierto la 'facultad discrecional normas jurídicas que rigen nuestro ordenamiento jurídico, también existen excertas legales Nacionales e Internacionales que adoptan normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral como lo establece la (Ley 59 del 28 de diciembre de 2005, modificado por la Ley 25 del 19 de abril de 2018). La cual se refieren a este tema de la siguiente manera: Artículo 1: todo trabajador, Nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzca discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico.

3. Que el parágrafo de esta Ley establece lo siguiente:
Para los efectos de esta Ley, las enfermedades crónicas, involutivas y degenerativas se entenderán así:

1. Enfermedades Crónicas...
2. Enfermedades Involutivas...
3. Enfermedades Degenerativas: son aquellos procesos nosológicos que ocasionas (sic) fenómenos de desgaste y deterioro progresivo de las actividades del hombre, tales como osteoartritis, artritis reumatoide, enfermedades degenerativas del sistema nervioso central y periférico, enfermedades desmielinizantes del sistema nervioso central y periférico" (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, profirió el Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, que revocó en todas sus partes la decisión emitida en el Decreto de Personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019. Veamos

"DECRETO DE PERSONAL No. 153
De 10 de Marzo de 2021

Por medio del cual se Reintegra en el Ministerio de Salud

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades Constitucionales y Legales

CONSIDERANDO:

...

La oficina Regional de Salud de San Miguelito señala que en el expediente de la servidora pública **PRISCILLA WALCOTT**, reposa informe de Atención de Tratamiento en medicina Física y Rehabilitación de la Caja de Seguro Social, con fecha de 18 de agosto de 2015, que indica que desde el 2012, se encuentra en tratamiento con Diagnósticos de Síndrome de Manguito Rotador hombro izquierdo, Osteoartrosis más Meniscopatía derecha, Radiculopatía cervical crónica C5, C6 y C7 izquierdas antes de su respectiva notificación del Decreto 1797 del 31 de diciembre de 2019.

Que, en ese sentido, al existir en el expediente de personal de la servidora pública **PRISCILLA WALCOTT**, documentación relacionada con la situación de salud de la recurrente, con anterioridad a la fecha del acto impugnado, consideramos que en el caso bajo exanimación resulta procedente revocar el acto administrativo que la desvinculó, para así poder reintegrarla al cargo que ocupaba antes del 5 de febrero de 2020, en el Ministerio de Salud.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO:

REVOCAR el decreto de personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019, por el cual se dejó sin efecto en el Ministerio de Salud, el nombramiento de la servidora pública **PRISCILLA WALCOTT**, con cédula de identidad personal No.8-511-253, cargo de Promotor Comunal, Código No. 3021090, Posición No. 21680, Salario Mensual de B/. 835.00, Partida No. 0.12.0.1.001.02.09.001.

ARTÍCULO SEGUNDO:

REINTEGRAR a la servidora pública **PRISCILLA WALCOTT**, con cédula de identidad personal No. 8-511-253, cargo de Promotor Comunal, Código No. 3021090, Posición No. 21680, Salario Mensual de B/. 835.00

ARTÍCULO TERCERO:

ADVERTIR que la presente Resolución rige a partir de su notificación y que con la misma se agota la Vía Gubernativa

..." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 10y 11 del expediente judicial).

Ello, trajo como consecuencia que el 12 de mayo de 2021, **Priscilla Walcott**, actuando por medio de su activador judicial, presentara ante la Sala Tercera la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, y en consecuencia se ordene a la institución demandada lo siguiente:

"1. Declarar parcialmente la **nulidad o por ilegal** el DECRETO DE PERSONAL N° 153 de 10 de marzo de 2021, emitida (sic) por la Presidencia de la República de Panamá, toda vez que mi Representada, la señora **PRISCILLA WALCOTT**, fue destituida ilegalmente y posteriormente reintegrada como servidora pública, sin embargo **no se le reconoce el pago de los salarios dejados de percibir** durante el tiempo que la decisión de primera instancia fue ejecutada.

2. Se ordene **el pago de los salarios dejados de percibir**, de mi Poderdante como efecto de su reintegro, desde el momento de su destitución hasta que se hizo efectivo su reintegro, desde el momento de su destitución hasta que se hizo efectivo su reintegro" (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 3 del expediente judicial)

V Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de examinar los planteamientos expuestos, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la recurrente, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto acusado de ilegal, es decir el Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, emitido por Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, se dictó conforme a derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En este orden de ideas, cabe destacar que si bien el desarrollo de los hechos expuestos por la demandante versa sobre el reconocimiento de los salarios dejados de percibir, no podemos pasar por alto, que a lo largo de su libelo de demanda hace

alusión a otros elementos como, el debido proceso, aspectos que abordaremos a continuación

5.1 Del debido Proceso

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia una la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**”
(El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

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

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”
(El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es*

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”.*

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: **el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada**, entre otros.

5.3 Del acto acusado de ilegal.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Priscilla Walcott**.

Lo anterior es así, toda vez que el reintegro de la demandante a la posición que ocupaba dentro del Ministerio de Salud, se baso en que la misma, dentro de la etapa procesal correspondiente, acreditó en lo término que establece la Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley No.25 de 19 de abril de 2018, que padecer

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

de una la enfermedad crónica, involutiva, y/o degenerativa que produzca discapacidad laboral (Radiculopatía Cervical Crónica C5, C6 y C7 (izquierda).

Al respecto, podemos indicar que la entidad demandada en su informe de conducta se señala lo siguiente:

“Mediante Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, se dispuso a revocar el Decreto de Personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019 y reintegrar a la demandante al cargo que ocupaba en el Ministerio de Salud, refiriéndose, específicamente a la posición que ocupaba la señora PRISCILLA WALCOTT dentro del MINSA, sin pronunciarse sobre el pago de los salarios; por lo que consideramos que la solicitud del apoderado judicial de la señora WALCOTT, carece de fundamento jurídico debido a que no es posible declarar la nulidad de un acto administrativo que no ha sido emitido, es decir, esta institución no ha decidido sobre lo que pretende la anulación.

Por otro lado, consideramos oportuno acotar, **que a la fecha que fue desvinculada la señora WALCOTT, no existía normativa que reconociera el pago de salarios caídos a las personas que son reintegradas a sus puestos de trabajo** (La mayúscula es de la fuente y la negrita nuestra) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende con claridad, que para el momento en que la actora fue desvinculada del Ministerio de Salud, lo cual se da mediante el **Decreto de Personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019**, aún no había surgido a la vida jurídica la **Ley 151 de 24 de 24 abril de 2020**, que adicionó el artículo 4-A a la Ley 59 Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, y promulgada en la Gaceta Oficial Digital No. 29010-A de 24 de abril de 2020.

La norma jurídica es del siguiente tenor:

**“Ley 151
De 24 de abril de 2020**

Que adiciona un artículo a la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Artículo 1. Se adiciona el artículo 4-A a la Ley 59 de 2005, así:

Artículo 4-A. Todo trabajador, nacional o extranjero, que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por un tribunal administrativo o por los tribunales de justicia por estar amparado por la presente Ley tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su suspensión del cargo, de su despido o destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo, salvo que acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración.

Artículo 2. La presente Ley adiciona el artículo 4-A a la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005.

Artículo 3. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente de su promulgación.

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial

Digital No. 29010-A de 24 de abril de 2020).

Del precepto anteriormente citado, se desprende con claridad, que todo trabajador que sea reintegrado por la autoridad nominadora, por estar amparado por la Ley 59 de 2005, tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de percibir desde el día de su destitución hasta el momento que se haga efectivo su reintegro; no obstante, no podemos perder de vista que la misma ley establece en su artículo 3, que esta prerrogativa comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

Ante el escenario anterior, es importante destacar que si bien, la entidad la entidad demanda reconoció el fuero laboral que amparaba **Priscilla Walcott**, situación que trajo como consecuencia **Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021**, cabe considerar, que aun cuando a la fecha en que la recurrente fue desvinculada por **Decreto de Personal No. 1797 de 31 de diciembre de 2019**, no existía normativa que reconociera el pago de salarios caídos a las personas que son reintegradas a sus puestos de trabajo; por lo que mal podría pedir que se le otorgue el pago de los salarios caídos.

Por último, debemos señalar que este Despacho está anuente de los avances legislativos que se han dado durante los últimos años respecto al reconocimiento del **pago de salarios caídos a las personas que son reintegradas a sus puestos de**

trabajo que padezcan de enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, por lo que le corresponde a la Sala Tercera resolver la presente causa en su justo derecho, prefiriendo la interpretación que le sea más favorable a los intereses de la activadora judicial, tal como lo ha externado la doctrina y la jurisprudencia panameña.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto el Decreto de Personal No. 153 de 10 de marzo de 2021, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y en consecuencia se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

4.1 Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente de personal que reposa en la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto Gonzalez Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 448152021